



Hertie School of Governance - working papers, No. 3, March 2006

**Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes  
Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat**

Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert  
(Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Hertie School of Governance)  
Priv.-Doz. Dr. Matthias Rossi  
(Humboldt-Universität zu Berlin)

Hertie School of Governance - working papers, No. 3, March 2006

**Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes**  
**Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat**

Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert

(Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Hertie School of Governance)

Priv.-Doz. Dr. Matthias Rossi

(Humboldt-Universität zu Berlin)

Beitrag im Rahmen des interdisziplinären Forschungsprojekts zur finanziellen Zukunftsfähigkeit Berlin  
unter Leitung von Prof. Dr. Jobst Fiedler, Hertie School of Governance  
– gefördert von der Fritz Thyssen Stiftung –

## ***Inhaltsübersicht***

<b>1. Einleitung: Von Steuerung zu Governance .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Governance der Finanzbeziehungen zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten als Grundproblem jeder föderalen Ordnung .....</b>	<b>8</b>
2.1. Finanzbeziehungen als Achillesferse des föderalen Systems .....	8
2.2. Änderungen des Föderalismus im Spiegel einer sich ändernden Finanzverfassung .....	9
2.2.1. Föderalismus als dynamisches System .....	9
2.2.2. Zur Dynamik der Finanzverfassung .....	10
<b>3. Governancелеistungen der grundgesetzlichen Finanzverfassung .....</b>	<b>13</b>
3.1. Governancелеistungen der Finanzverfassung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	13
3.2. Governancелеistungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs .....	14
3.2.1. Sozialstaatliche Funktion des Finanzausgleichs .....	14
3.2.2. Bundesstaatliche Funktion des Finanzausgleichs .....	16
<b>4. Zum Nachsteuerungs- und Konkretisierungsbedarf unterhalb der Ebene der eigentlichen Finanzverfassung .....</b>	<b>17</b>
4.1. Zum spezifischen Governancemode der Grundlagen- bzw. Grundsatzgesetzgebung I: das Beispiel des Art. 109 Abs. 3 GG .....	17
4.2. Zum spezifischen Governance-Modus der Grundlagen- bzw. Grundsatzgesetzgebung II: das Beispiel des Maßstäbgesetzes .....	20
4.3. Zum spezifischen Governance-Modus der Grundlagen- bzw. Grundsatzgesetzgebung III: das Beispiel einer Allgemeinen Gesetzgebungsordnung .....	23
4.4. Zwischenbilanz .....	24
<b>5. Zur Notwendigkeit von Regulationsstrukturen für den Umgang mit Haushalts- und Verschuldungskrisen im Bundesstaat .....</b>	<b>25</b>

5.1.	Zur Notwendigkeit eines Haushaltsnotlagenregimes als Governance- instrument zur Bewältigung von Haushaltskrisen im Bundesstaat.....	25
5.1.1.	Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts .....	25
5.1.2.	Regelungsforderungen der Literatur.....	27
5.1.3.	Der Regelungsvorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen .....	29
5.1.4.	Zwischenbilanz .....	33
5.2.	Notwendigkeit eines insolvenzrechtlichen Regimes für Gebietskörper- schaften als Antwort auf die staatliche Verschuldenskrisen? .....	34
5.2.1.	Rechtliche Insolvenzunfähigkeit von Gebietskörperschaften und tatsächliche Überschuldung oder zum korrigierungs- bedürftigen Verhältnis von Recht und Wirklichkeit.....	34
5.2.2.	Zur Diskussion über die Insolvenzfähigkeit von Gebietskörper- schaften .....	38
5.2.3.	Zwischenbilanz .....	45
<b>6.</b>	<b>Bausteine eines zu entwickelnden Haushaltsnotlagenregimes .....</b>	<b>45</b>
6.1.	Ein Blick in den Instrumentenkasten oder von den Schwierigkeiten der Haushaltsnotlagenprävention und Haushaltsnotlagensanierung.....	45
6.1.1.	Haushaltsnotlagenprävention durch Festlegung von Verschuldensgrenzen .....	46
6.1.2.	Haushaltsnotlagenprävention durch Installierung von Verschuldenswächtern: vom Reichssparkommissar über die Bundesschuldenverwaltung bis zu dem Bund der Steuerzahler ...	47
6.1.3.	Haushaltsnotlagensanierung: von kommunalen Haushalts- sicherungskonzepten zum Konditionalitätsregime des IWF.....	50
6.1.4.	Zwischenbilanz .....	53
6.2.	Zu den drei zentralen Bausteinen eines Haushaltsnotlagenregimes .....	54
6.2.1.	Haushaltsnotlagenprävention durch Festlegung von Haushaltsnotlagenindikatoren.....	54
6.2.2.	Haushaltsnotlagenfeststellung, insbesondere durch die Institutionalisierung einer unabhängigen Feststellungsinstanz.....	56

6.2.3.	Haushaltsnotlagenanierung, insbesondere durch Normierung einer bedingungsabhängigen Mittelbewilligung.....	61
<b>7.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Probleme der Institutionalisierung eines Haushaltsnotlagenregimes .....</b>	<b>62</b>
7.1.	Gesetzgebungskompetenz .....	62
7.2.	Haushaltsautonomie der Länder.....	63
7.3.	Gliedstaatliche Souveränität.....	63
7.4.	Statusgleichheit der Bundesländer .....	64
<b>8.</b>	<b>Bedeutung dieser Überlegungen für die anhängigen verfassungsgerichtlichen Verfahren, insbesondere den „Fall Berlin“ .....</b>	<b>65</b>
	<b>Literatur .....</b>	<b>66</b>

## **Abstract**

*Immer mehr Länder blicken auf eine desolante Finanzsituation und steuern auf eine Haushaltsnotlage zu. Vor dem Bundesverfassungsgericht sind derzeit zwei Klagen zu dieser Thematik anhängig. Die Regelung eines Haushaltsnotlagenregimes ist also dringend geboten. Der Beitrag zeigt diese Regelungsbedürftigkeit auf und beschäftigt sich mit der Frage, wie ein solches Haushaltsnotlagenregime rechtlich ausgestaltet sein könnte.*

*Aus governancetheoretischer Perspektive wird dabei zunächst die besondere Bedeutung der Finanzverfassung im föderalistischen System beleuchtet und insbesondere die Regelungsebene zwischen der Verfassung und dem einfachen Gesetz in den Blick genommen. Als Regulationsform in dieser Zwischenebene wird der Erlass eines Haushaltsnotlagen-Grundsatzgesetzes vorgeschlagen, das drei zentrale Aspekte zu behandeln hätte: die Prävention und die Feststellung einer Haushaltsnotlage sowie die Haushaltssanierung. Für den eigentlichen Sanierungsvorgang bedarf es des Abschlusses eines Sanierungsvertrags, mit dessen konkreter Ausgestaltung Bedenken gegen Souveränitätsverluste begegnet werden kann.*

### ***Elements of a federal budget distress regime***

#### ***About governance structures of financial relations in a federal state***

*More and more Länder struggle with a devastating financial situation and move closer and closer towards a budget crisis. At present there are two actions filed to the Federal Constitution Court concerning this topic. Considering this it's urgent to find a solution for this problem. This text shows the necessity of a regulated resolution-process for a budget crisis and deals with the question how it could be legally designed.*

*From a governance-point of view the text analyses the special role the financial constitution plays in a federal system. A closer look is taken on the level between the constitution and the laws. The text suggests to enact a budget distress principles law (Haushaltsnotlagen-Grundsatzgesetz) which would have to deal with three essential aspects: the prevention and ascertainment of a budget crisis and finally the budget restructuring. In a concrete case a rehabilitation contract must be concluded by the affected state. This destroys doubts concerning its sovereignty.*

## 1. **Einleitung: Von Steuerung zu Governance\***

Die Materien des Haushalts- und des Finanzrechts galten lange – und tun dies zum Teil auch heute noch – als Materien für Spezialisten, als Rechtsbereiche, die – anders etwa als die Grundrechte – kaum im Zentrum des öffentlichen Interesses standen, so dass es auch an entsprechenden wissenschaftsimmanenten Anreizen fehlte, hierzu Einfallsreiches zu publizieren. Damit wurde und wird dem Haushaltsrecht als dem Verfahrensrecht des Finanzstaates<sup>1</sup> und dem Finanzverfassungsrecht als dem Herzstück des Bundesstaates<sup>2</sup> vor allem deswegen Unrecht getan, weil sich gerade das Haushaltsrecht als ein Referenzgebiet erwiesen hat, an dem sich der *Perspektivenwandel der Verwaltungsrechtswissenschaft zur Steuerungswissenschaft*<sup>3</sup> in besonders eindringlicher Weise veranschaulichen lässt.

Diese – wie man fast sagen könnte – Pionierfunktion des Haushaltsrechts zeigte sich erstmalig in der Themenstellung der Staatsrechtslehrertagung des Jahres 1983, auf der die Referenten über „die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle“ zu berichten hatten<sup>4</sup>, was damals eine ungewohnte Perspektive war, während es heute durchaus üblich ist, vom Haushaltsrecht als Steuerungsressource zu sprechen<sup>5</sup>. Hatte sich bereits in der Haushaltsreform von 1969 die Kontrollperspektive des klassischen Haushaltsrechts zum Gedanken der Budgetsteuerung fortentwickelt – „Die Haushaltsrechtsreform kann sich nicht mit einer Novellierung der Reichshaushaltsordnung begnügen, sondern muss von einer grundlegend neuen Haushaltsbetrachtung ausgehen“<sup>6</sup> – so hat der eigentliche Siegeszug der Steuerungsperspektive mit der Karriere des sog. Neuen Steuerungsmodells<sup>7</sup> begonnen, dessen Herzstück in der *Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung* und ihrer verfahrensmäßigen und organisatorischen Flankierung besteht<sup>8</sup>. Aber auch das Finanzverfassungsrecht kann unter Steuerungsgesichtspunkten betrachtet sowie analysiert werden, und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat dies – freilich ohne den Begriff der Steuerung zu benutzen – der Sache nach auch getan, wenn es sich – wovon noch zu handeln sein

---

\* Frau Kristina Kühl danken wir vielmals für die umsichtige Erstellung des Manuskripts.

<sup>1</sup> Näher dazu Schuppert (1984: 217ff).

<sup>2</sup> Vgl. dazu Wendt (1999: § 104).

<sup>3</sup> Grundsätzlich dazu Schuppert (1993a: 65ff).

<sup>4</sup> Von Mutius (1984: 147ff); Schuppert (1984: 217ff).

<sup>5</sup> Vgl. nur F. Kirchhof (1997: 749ff).

<sup>6</sup> So die Begründung zu den Grundzügen der Reform, Bundestags-Drucksache 5/3040, S. 37.

<sup>7</sup> Vgl. dazu den Überblick bei Jann (2005: 74ff).

<sup>8</sup> Siehe dazu Dreyer/Richter (2005: 171ff).

wird – in grundsätzlicher Weise zu den Funktionen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geäußert hat.

Nunmehr haben wir es allenthalben mit einer gewissermaßen *zweiten Perspektivenverschiebung* zu tun, nämlich mit der Akzentverlagerung von der klassischen Steuerungstheorie zur Governanceperspektive, ein Vorgang, der nicht als modische Umetikettierung abgetan werden kann, sondern als „echter“ Perspektivenwechsel verstanden werden muss<sup>9</sup>. Der beobachtbare Wechsel der Perspektive besteht darin, dass die bisher vornehmlich *akteurszentrierte Sichtweise der Steuerungstheorie* zunehmend ersetzt oder zumindest ergänzt wird durch eine *institutionalistische Herangehensweise*, die – so heißt das neue Zauberwort – die jeweiligen *Regelungsstrukturen*<sup>10</sup> in den Mittelpunkt stellt, in deren Rahmen die Akteure sich bewegen und handeln. Gerade aus der Perspektive einer sich als Regelungswissenschaft verstehenden Rechtswissenschaft<sup>11</sup> erscheint ein solcher Perspektivenwechsel nicht nur als anschlussfähig, sondern darüber hinaus analytischen Gewinn zu versprechen.

Im Folgenden soll es daher darum gehen, die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen als Governancebeziehungen in den Blick zu nehmen und zu fragen, *welche Governanceleistungen die finanzverfassungsrechtlichen Regelungsstrukturen des deutschen Bundesstaates erbringen und ob die Governancekapazität der bestehenden Finanzverfassung ausreicht*, um die gravierenden Probleme – Stichworte: Überschuldung, Haushaltsnotlagen – in angemessener Weise in den Griff zu bekommen.

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu die zusammenfassende Darstellung bei Schuppert (2005: 371–469).

<sup>10</sup> Pointiert dazu Mayntz (2005: 11ff).

<sup>11</sup> Vgl. dazu Schuppert (2001, 201-252).



## 2. Governance der Finanzbeziehungen zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten als Grundproblem jeder föderalen Ordnung

### 2.1. Finanzbeziehungen als Achillesferse des föderalen Systems

Die Finanzverfassung ist – darin sind sich Finanzwissenschaft wie Staatsrechtslehre einig – ein, wenn nicht *das* Kernproblem der bundesstaatlichen Ordnung.<sup>12</sup> Die Finanzverfassung entscheidet letztlich darüber, ob Bund, Länder und Gemeinden in den Stand gesetzt werden, den ihnen zugedachten Freiheits- und Gestaltungsraum mit Leben zu erfüllen und ob die allgemeine Kompetenzordnung des Bundesstaates eine wirkliche Realisierungschance erhält.<sup>13</sup> Es ist ihre Aufgabe, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die öffentliche Verwaltung auf allen Ebenen den berechtigten Ansprüchen des Bürgers an den modernen Leistungsstaat gewachsen ist; Rudolf Wendt spricht daher zutreffend von einer *kompetenzstützenden und –sichernden Funktion der Finanzverfassung* im Bundesstaat.<sup>14</sup> In Anlehnung daran wird vorgeschlagen, die folgenden *zwei bundesstaatlichen Grundfunktionen der Finanzverfassung* zu unterscheiden<sup>15</sup>:

(1) „Bund und Länder müssen im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so *ausgestattet* werden, dass sie die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ausgaben auch leisten können. Insbesondere der bundesstaatliche Finanzausgleich muss Bund und Länder finanziell in die Lage versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen<sup>16</sup>. Man kann diese Funktion der Finanzverfassung *Ausstattungs- oder Bereitstellungsfunktion* nennen.

(2) Da die Finanzverfassung und die durch sie determinierte Finanzausstattung letztlich ausschlaggebend ist für das Eigengewicht der Länder im Verhältnis untereinander und gegenüber dem Bund, muss sie dieses empfindliche Gleichgewicht zu wahren suchen und durch flexible Antworten auf Verschiebungen in der Aufgabenverteilung und der Finanzbedarfe reagieren können (vgl. Art. 106 IV GG). Diese Funktion der Finanzverfassung kann man als *Ausbalancierungsfunktion* bezeichnen.“

---

<sup>12</sup> Vgl. dazu mit weiteren Nachweisen Henke/Schuppert (1993: passim).

<sup>13</sup> Wendt (1999: § 104).

<sup>14</sup> Wendt (1990: § 104, Rdz. 3).

<sup>15</sup> Schuppert (2002a: Vor Art. 104a GGff., Rdz. 25).

<sup>16</sup> Grundlegend dazu BVerfGE 72, 330 – Finanzausgleich I.

## 2.2 **Änderungen des Föderalismus im Spiegel einer sich ändernden Finanzverfassung**

### 2.2.1. **Föderalismus als dynamisches System**

Juristische Arbeiten über Föderalismus und Bundesstaat versuchen häufig, Einzelfragen der bundesstaatlichen Ordnung durch das Nachdenken über das „Wesen des Bundesstaates“ zu lösen<sup>17</sup> oder gar – unter Berufung auf einen offenbar für ewig unwandelbaren Grundsatz der Bundestreue – direkte Zahlungsansprüche aus dem bündischen Prinzip abzuleiten<sup>18</sup>. Zu Recht hat demgegenüber Ulrich Scheuner schon 1962 geltend gemacht<sup>19</sup>, der Bundesstaat verfüge über eine „bewegliche und feine Struktur“, die in sich immer „differenzierende Tendenzen, unitarische und föderale, mannigfache Gegensätze und Spannungen“ aufweise und auf diese Weise bewegliche Formen der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen staatlichen Einheiten hervorbringe, die sich immer wieder geänderten Verhältnissen anzupassen vermöchten.

Diese dynamische Komponente des Föderalismus wird voll entfaltet in der Arbeit von Arthur Benz mit dem einschlägigen Titel „Föderalismus als dynamisches System“<sup>20</sup>. Zwei seiner Thesen sollen den Weg weisen für die nachfolgenden Überlegungen.

Die These 1 kann man nennen: *alles ist im Fluss*.

Dazu schreibt Benz<sup>21</sup>:

„Da sich die Bedingungen der Aufgabenerfüllung ändern und da die Problemdefinition sich ebenfalls wandeln, kann das föderale System nicht in seiner Struktur (ein für alle Mal, die Verf.) fixiert werden.

Wenn es richtig ist, dass der notwendige Zentralisations- bzw. Dezentralisierungsgrad der Aufgabenerfüllung nicht abstrakt bestimmt werden kann, sondern von den jeweiligen Bedingungen in den Aufgabenbereichen, die sich ändern können, sowie von politischen Prozessen und den darin zum Ausdruck kommenden Bewertungen und Problemwahrnehmungen abhängt, dann ist nicht die Optimierung von Strukturformen, sondern die *Reaktions- und Lernfähigkeit des föderativen Staates* eine entscheidende Voraussetzung der Problemlösungsfähigkeit.“

---

<sup>17</sup> Vgl. dazu treffend Bauer (1992: passim).

<sup>18</sup> Vgl. etwa Wieland als Prozessbevollmächtigter des Landes Berlin in seinem Vortrag auf der Tagung „Finanzkrisen im Bundesstaat“ am 20. Oktober 2005 am Wissenschaftszentrum Berlin unter der Überschrift des ersten Tagungsteils „Diagnose, Therapie und Prävention von Haushaltsnotlagen aus Berater- und Gutachtersicht“.

<sup>19</sup> Scheuner (1962: 641ff).

<sup>20</sup> Benz (1985).

<sup>21</sup> Benz (1985: 152).

Die These 2 kann man nennen: *alles ist auch Politik*.

Dazu heißt es bei Benz<sup>22</sup>:

„Die Zentralisierungs- und Dezentralisierungsprozesse im föderativen Staat sind politische Prozesse (in denen Eigeninteressen der beteiligten Organisationseinheiten zur Disposition stehen). Es geht in ihnen um die Verteilung von Einflusschancen und Machtanteilen zwischen den organisatorischen Einheiten im System.“

Als Zeuge der letzten und noch andauernden politischen Auseinandersetzungen über die Verwirklichungschancen einer grundlegenden *Föderalismusreform* – im ersten Anlauf Ende 2004 war sie bekanntlich an einigen der mächtigsten *Veto-Spielern*<sup>23</sup> des deutschen Föderalismus, den Ministerpräsidenten der Länder, gescheitert – wird man den Benzschen Thesen die Zustimmung nicht versagen können. Wenn sie aber richtig sind, dann drängt es sich geradezu auf, sich über die Entwicklungsstufen des deutschen Föderalismus zu vergewissern und in diesem Zusammenhang insbesondere darüber, wie sich diese Entwicklungsstufen im Bereich der Finanzverfassung nachzeichnen lassen.

## **2.2.2 Zur Dynamik der Finanzverfassung**

Ist die Finanzverfassung – wie ausgeführt – das Herzstück der bundesstaatlichen Ordnung, so nimmt sie notwendig an deren Dynamik teil, sind Föderalismus und Finanzverfassung als aufeinander bezogene dynamische Systeme zu verstehen.<sup>24</sup> In besonders klarer Weise ist dieser Sachverhalt im sog. Troeger-Gutachten formuliert worden, das der Finanzverfassungsreform von 1969 zugrunde lag; in ihm heißt es auszugsweise wie folgt<sup>25</sup>:

„Die bundesstaatliche Ordnung unterliegt dem Wandel der politischen, ökonomischen und sozialen Verhältnisse; sie kann deshalb nicht auf unabsehbare Zeit verfassungsrechtlich zementiert werden [...]. Es muss deshalb eine Form des Föderalismus entwickelt werden, die ein ausgewogenes und bewegliches System der Zusammenordnung und der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern und unter den Ländern ermöglicht. Der Föderalismus unserer Zeit kann deshalb nur ein kooperativer Föderalismus sein.“

---

<sup>22</sup> Benz (1985: 153).

<sup>23</sup> Vgl. dazu Tsebelis (2002: passim).

<sup>24</sup> Dazu Schuppert (1993b: 26ff).

<sup>25</sup> Kommission für die Finanzreform (1966: Teilziffer 75).

In der Entwicklung des Bundesstaates unter dem Grundgesetz lassen sich nun bis heute *sechs Phasen* unterscheiden<sup>26</sup>, nämlich

- die föderalistische Frühphase;
- die Entwicklung zum unitarischen Bundesstaat;
- die Herausbildung eines *kooperativen Föderalismus*;
- die *Tendenz zum Wettbewerbsföderalismus* und diese Entwicklung sozusagen „historisch überholend“;
- die sog. *Neue Ungleichheit* von alten und neuen Ländern sowie jüngst
- die *Tendenz zur Reföderalisierung* durch Rückgängigmachung von Kompetenzverflechtungen zwischen Bund und Ländern.

Jeder dieser Entwicklungsphasen des Föderalismus entspricht ein bestimmter Typ von Finanzverfassung:

Der die föderalistische Frühphase kennzeichnende Grundgedanke einer Betonung der Länder-Eigenständigkeit fand Ausdruck in einer strikten Aufgabentrennung und dementsprechend in einer klaren Aufteilung der Finanzquellen: dies sind die *Grundelemente des sog. Trennsystems* der Finanzverfassung. Die sog. zentralistische Phase der 60er Jahre mit ihrem Entwicklungstrend zum *unitarischen Bundesstaat*<sup>27</sup> brachte beträchtliche Kompetenzzuwächse des Bundes vor allem im Bereich der Gesetzgebung, und zwar abgestützt durch bundesfreundliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die die Frage, ob i.S.v. Art. 72 II GG a.F. ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht, als eine *grundsätzlich nicht justitiable Ermessensentscheidung des Bundes* behandelte<sup>28</sup>. Die Auswirkungen dieser Rechtsprechung auf die Finanzverfassung war einer der Gründe, warum die Länder auf eine Änderung von Art. 72 GG drängten<sup>29</sup>. Mit der Finanzreform von 1969 schlug die Geburtsstunde des *kooperativen Föderalismus*, der sich im Bereich der Finanzverfassung durch die Einführung des sog. *Verbundsystems* sowie von Formen der *Mischfinanzierung* auszeichnet: Die Einführung des Verbundsystems äußerte sich in der Umwandlung aller ertragreichen Steuern – Einkommensteuer, Körperschaftssteuer, Umsatzsteuer – in sog. *Gemeinschaftssteuern* (Art. 106 III GG) und in der Legalisierung der bis dahin praktizierten Mischfinanzierungsform der

---

<sup>26</sup> In Fortentwicklung von Ossenbühl (1990: 154ff).

<sup>27</sup> Vgl. Hesse (1962: passim).

<sup>28</sup> BVerfGE 2, 213, 224ff; ständige Rechtsprechung.

<sup>29</sup> Vgl. dessen Neufassung durch das 42. Änderungsgesetz zum Grundgesetz vom 27.10.1994, BGBl. I S. 3146.

sog. Fondswirtschaft<sup>30</sup> durch die Einführung sog. *Gemeinschaftsaufgaben* (Art. 91a, 91b GG), die durch Bund und Länder gemeinsam geplant und finanziert werden, und durch die sog. *Finanzhilfekompetenz des Bundes*, die es dem Bund erlaubt, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden zu gewähren (Art. 104a). In den letzten Jahren war ein stetig anwachsender Trend zur „Reföderalisierung“ zu beobachten, dessen Vertreter einen föderalen Kurswechsel vom kooperativen zum kompetitiven oder *Wettbewerbsföderalismus*<sup>31</sup> empfehlen: Dieses Konzept eines Wettbewerbsföderalismus zielt auf eine Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder durch den Abbau der Mischfinanzierung und durch die Anerkennung einer *Einnahmeautonomie der Länder*<sup>32</sup> durch ein eigenständiges Zuschlagsrecht bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer<sup>33</sup>. In diese Entwicklung hinein und sie sozusagen überholend kam es zur Wiedervereinigung Deutschlands mit der finanzverfassungsrechtlich zu bewältigenden Konsequenz der Erweiterung der Bundesrepublik Deutschland um fünf neue Länder, die nach ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft noch weit hinter den westdeutschen „Problemländern“ wie Bremen und Saarland zurückbleiben. Der Einigungsvertrag reagierte auf diese sog. Neue Ungleichheit<sup>34</sup> durch eine Nichteinbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich für die ersten fünf Jahre (Art. 7 III Einigungsvertrag); erst seit dem 1.1.1995 sind die neuen Länder gleichberechtigte Teilnehmer des Systems des gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs nach Art. 107 II. Die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich führte zu einer Vervielfachung seines Ausgleichsvolumens, nicht jedoch – was vielfach kritisiert worden ist<sup>35</sup> – zu einer Reform des Ausgleichssystems selbst.

In welche Richtung die jetzigen Reformbestrebungen, die durch den Versuch einer klareren Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern und einer Schwächung des Bundesrates als Vetospieler (weniger zustimmungsbedürftige Gesetze) gekennzeichnet sind, im Ergebnis führen werden, ist noch nicht abzusehen; fest scheint lediglich zu stehen, dass die Reform der Finanzverfassung zunächst wiederum ausgeklammert und einem späteren Reformschritt vorbehalten wird.

---

<sup>30</sup> Dazu Köttgen (1965: passim).

<sup>31</sup> Vgl. Klatt (1982: 3ff).

<sup>32</sup> Dazu Henke (1995: 643ff).

<sup>33</sup> Vgl. dazu den Forderungskatalog im Gemeinsamen Beschluss der Ministerpräsidenten der alten Bundesländer vom 5.7.1990, auf den in Art. 5 des Einigungsvertrages ausdrücklich Bezug genommen wird.

<sup>34</sup> Vgl. zu diesem Begriff Scharpf (1990: 579ff).

<sup>35</sup> Stellvertretend Peffekoven (1994: 281ff).

### 3. **Governanceleistungen der grundgesetzlichen Finanzverfassung**

#### 3.1. **Governanceleistungen der Finanzverfassung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Grundsatzurteil vom 24. Juni 1986 die Gelegenheit wahrgenommen, sich zu Funktion und Eigenart der grundgesetzlichen Finanzverfassung zu äußern und dabei Formulierungen gefunden, die genau das treffen, was nach gegenwärtigem Verständnis Governance ausmacht<sup>36</sup>, nämlich Regulationsstrukturen für die Kooperation von Akteuren (hier: von Bund und Ländern) bereitzustellen; in der Diktion des Gerichts liest sich dies wie folgt<sup>37</sup>:

„Art. 107 GG bildet ebenso wie die übrigen finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes einen der tragenden Pfeiler der bundesstaatlichen Ordnung. Insgesamt sollen sie eine Finanzordnung sicherstellen, die den Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Ertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt. Nur auf der Basis einer hinreichenden Finanzausstattung sind die Länder und ist der Bund in der Lage, die eigene Staatlichkeit zu entfalten. Insofern ist es unabdingbar, *dass die bundesstaatliche Verfassung die finanziellen Positionen des Bundes und seiner Glieder bestimmt und absichert*.

Diese *Ordnungsfunktion der Finanzverfassung* schließt es aus, ihre Regelung – sei es insgesamt, sei es in Teilen – als Recht von minderer Geltungskraft anzusehen, das etwa bis zur Willkürgrenze abweichenden Kompromissen und Handhabungen zugänglich ist, sofern nur ein vertretbares Ereignis erreicht wird. Ebenso wenig sind die Normen der Finanzverfassung mit minder verbindlichen Regelungen im Bereich des Völkerrechts („soft law“) vergleichbar. Dem bundesstaatlichen Verfassungsverhältnis würde auf diese Weise in einem zentralen Punkt seine Stabilität und die Sicherheit, die Freiheit verbürgt, genommen. Das Grundgesetz hat auch in diesem Bereich, der nicht das Verhältnis des Bürgers zum Staat, sondern das Verhältnis zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander betrifft, *rechtliche Positionen, Verfahrensregeln und Handlungsrahmen* festgelegt, die Verbindlichkeit beanspruchen. Dadurch erhalten politische Kooperation und Auseinandersetzung der Glieder des föderativen Staatsverbandes *Regeln und Form*.“

Charakteristikum dieser *bereitgestellten*<sup>38</sup> *Regelungsstruktur der Finanzverfassung* ist es, dass sie das Ergebnis der Kooperationsbeziehungen zwischen Bund und Ländern nicht punktgenau

---

<sup>36</sup> Vgl. die zusammenfassende Darstellung bei Schuppert (2005: 371ff).

<sup>37</sup> BVerfGE 72, 330, 388/389 – Finanzausgleich I.

<sup>38</sup> Zur Bereitstellungsfunktion des Rechts siehe Schuppert (1993a: 65ff).

steuert, sondern lediglich *einen Rahmen bildet*, innerhalb dessen sich der politische Prozess nach seinen eigenen Regeln und Bedingungen entfalten kann und soll<sup>39</sup>:

„Die normativen Festlegungen der Finanzverfassung weisen allerdings zum Teil nicht das Maß an inhaltlicher Bestimmtheit auf, das für Regelungen im Staat-Bürger-Verhältnis charakteristisch ist, verwenden vielmehr unbestimmte Begriffe und schaffen damit Beurteilungs- oder auch Entscheidungsspielräume, die verfassungsgerichtlicher Nachprüfung nur auf Einhaltung des verbindlich gesetzten Rahmens unterliegen. Diese ist bei ihrer Auslegung und Anwendung zu berücksichtigen. *Innerhalb dieses Rahmens vermag der politische Prozess sich nach seinen eigenen Regeln und Bedingungen zu entfalten*, der Rahmen selbst stellt indessen eine Grenze dar, die der Gesetzgeber nicht überschreiten darf.“

### **3.2. Governanceleistungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs**

Die grundgesetzliche Finanzverfassung und insbesondere die Ausgestaltung des Bund-Länder-Finanzausgleichs stellen aber nicht nur eine *rahmenhafte Regelungsstruktur* bereit, sondern haben auch eine *materielle Zielrichtung*, die man als die sozialstaatliche und die bundesstaatliche Funktion des Finanzausgleichs bezeichnen kann:

#### **3.2.1. Sozialstaatliche Funktion des Finanzausgleichs**

Im dynamischen System des Föderalismus hat die Finanzverfassung nicht nur die Aufgabe, die Gewichtsverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten auszubalancieren (Ausbalancierungsfunktion I), sie hat darüber hinaus die Funktion, das *Spannungsverhältnis zwischen Finanzautonomie der Länder und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse* auszubalancieren<sup>40</sup> (Ausbalancierungsfunktion II), wobei das Austarierungsergebnis am Maß der Nivellierung der Finanzkraftunterschiede der Länder abgelesen werden kann. Der *Grundsatz der Finanzautonomie* von Bund und Ländern ist Ausfluss des *föderalistischen Prinzips*: er besagt, dass die Länder in ihrem finanzwirtschaftlichen Verhalten, also in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik, sowohl untereinander als auch vom Bund unabhängig sind<sup>41</sup>. Das Prinzip der

---

<sup>39</sup> BVerfGE 72, 330, 390 – Finanzausgleich I.

<sup>40</sup> Birk (1993: 85ff).

<sup>41</sup> Er findet sich in der Finanzverfassung explizit nur an zwei Stellen, nämlich in Art. 104 a Abs. 1 und Art. 109 Abs. 1 GG.

*Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse* ist – wie das amerikanische Beispiel zeigt – kein genuin föderalistisches, sondern Kennzeichen eines *sozialen Bundesstaates*; denn „ein sozialer Bundesstaat, der seinen Bürgern in allen Gebietsteilen einigermaßen wertgleiche Lebensbedingungen bieten soll, kann nicht zulassen, dass Umfang und Qualität der öffentlichen Verwaltungsleistungen je nach der Steuerstärke oder Steuerschwäche der einzelnen Länder Unterschiede aufweisen, die nicht in der Sache selbst begründet sind“<sup>42</sup>.

Was das relative Gewicht dieser miteinander konfligierenden Prinzipien angeht, so hat im föderalistischen System des Grundgesetzes bisher das Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse so eindeutig dominiert, dass Peter Lerche der Formel von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse eine Art magischen Glanz attestieren und Folgendes feststellen konnte<sup>43</sup>:

„Die Zielvorstellung, die Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet einander anzunähern, ist zu einem Grundton des gegenwärtigen deutschen Staatsrechts geworden. Dass dieser Befund nach wie vor richtig ist, zeigt sich in der fast vollständigen Nivellierung der Finanzausstattung der Länder nach Durchlaufen aller Stufen des Finanzausgleichsverfahrens“.

Ein auf Rückführung dieser Nivellierung und Entflechtung des Finanzierungsverbundes zwischen Bund und Ländern gerichteter „föderaler Kurswechsel“ wird mit großem Nachdruck fast einhellig von der Finanzwissenschaft vertreten<sup>44</sup> und findet seinen theoretischen Niederschlag in dem Konzept eines „Konkurrenzföderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat“<sup>45</sup>. Dieses Konzept, das einem Abbau der Mischfinanzierung das Wort redet und die Stärkung der *Einnahmeautonomie der Länder* durch Einführung von Hebesatzrechten zur Einkommen- und Körperschaftssteuer vorschlägt, hat sich bisher – vor allem auch angesichts des Phänomens der sog. Neuen Ungleichheit durch das Hinzukommen der neuen Bundesländer<sup>46</sup> – nicht durchsetzen können, gewinnt aber deutlich mehr und mehr an Boden.

---

<sup>42</sup> Fischer-Menshausen (1996: Art 107 GG, Rdz. 2).

<sup>43</sup> Lerche (1973: 299ff).

<sup>44</sup> Nachweise in Henke/Schuppert (1993).

<sup>45</sup> Klatt (1982: 3ff).

<sup>46</sup> Vgl. dazu Schuppert (1992: 219ff).



Diese ständige Aufgabe der Ausbalancierungsfunktion II<sup>47</sup> kann mit den Worten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen noch einmal wie folgt zusammengefasst werden<sup>48</sup>:

„Zu beachten ist allerdings, dass ein Zuviel an Gleichheit leistungsmindernd wirken kann und in einem Spannungsverhältnis zur Grundidee des Föderalismus steht. Insofern legt dieses Argument zwei Schlussfolgerungen nahe. Zum einen sollte eine Mindestversorgung mit staatlichen Leistungen garantiert sein; dies impliziert eine Begrenzung der Finanzkraftstreuung nach unten. Zum anderen sollte die im horizontalen Länderfinanzausgleich angestrebte Umverteilung gegen mögliche Effizienzverluste abgewogen werden; dies läuft auf eine nur begrenzte Nivellierung der Finanzkraft hinaus.“

### **3.2.2. Bundesstaatliche Funktion des Finanzausgleichs**

Die bundesstaatliche Funktion des Finanzausgleichs ist in besonderem Maße vom BVerfG herausgearbeitet worden, das die Finanzausgleichsverpflichtung des Art. 107 GG als Ausdruck des „*bündischen Prinzips des Einstehens füreinander*“ versteht<sup>49</sup>:

„In dieser Bestimmung verwirklicht sich also ein bündisches Prinzip des Einstehens füreinander, das nicht nur im Verhältnis von Bund und Ländern, sondern auch im Verhältnis der Länder untereinander gilt. Dieses Prinzip verpflichtet die einzelnen ungeachtet ihrer Eigenstaatlichkeit und finanziellen Selbständigkeit zu gewissen Hilfeleistungen an andere, finanziell leistungsschwache Länder. In diesem sie rechtfertigenden Grund ist zugleich auch die Grenze dieser Hilfeleistungspflicht angelegt.“

Der bundesstaatliche Finanzausgleich ist daher Ausdruck der *bundesstaatlichen Solidargemeinschaft*, was zu betonen deshalb wichtig ist, weil die gegenseitige Solidaritätspflicht auch nicht überfordert werden darf, sie also auch als Obergrenze für Zahlungspflichten im Finanzausgleichssystem fungieren kann. Dies ist hier nur vorsorglich anzumerken, aber an dieser Stelle nicht näher zu vertiefen.

---

<sup>47</sup> In diesem Sinne aus BVerfGE 72, 330, 398: „Der Länderfinanzausgleich teilt die dem Bundesstaatsprinzip innewohnende Spannungslage, die richtige Mitte zu finden zwischen der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Bewahrung der Individualität der Länder auf der einen und der solidarischen Mitverantwortung für die Existenz und Eigenständigkeit der Bundesgenossen auf der anderen Seite.“

<sup>48</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen (1992: 5).

<sup>49</sup> BVerfGE 72, 330, 386/387 – Finanzausgleich I.

#### **4. Zum Nachsteuerungs- und Konkretisierungsbedarf unterhalb der Ebene der eigentlichen Finanzverfassung**

##### **4.1. Zum spezifischen Governancemodus der Grundlagen- bzw. Grundsätze-gesetzgebung I: Das Beispiel des Art. 109 Abs. 3 GG**

Aus gesetzgebungswissenschaftlicher Perspektive wird immer wieder die Frage diskutiert, ob es nicht zwischen der Ebene der Verfassung und der Ebene des einfachen Gesetzesrechts eines besonderen Typs eines Grundlagen- oder Grundsatzgesetzes bedürfte, der Einziehung eines *Zwischenbodens* gewissermaßen, dessen Steuerungsleistungen zwischen der *Rahmensteuerung durch Verfassungsrecht* – Verfassung als Rahmenordnung<sup>50</sup> - und der *Detailsteuerung durch Gesetzesrecht* liegt, also eines Regelungstyps mit einer eigenen, durchaus spezifischen Governancefunktion. Für die Anerkennung und Ausgestaltung eines solchen spezifischen Typs des Grundlagengesetzes hat sich insbesondere Friedhelm Hufen ausgesprochen, der diesen Gesetzestypus wie folgt charakterisiert<sup>51</sup>:

„Grundlagengesetze und Grundgesetze waren bekanntlich schon immer solche Normen, die vom Herrscher nicht einseitig oder voreilig geändert werden konnten. Ihnen kam in besonderer Weise die Aufgabe der Distanzierung, der parteiübergreifenden Konsensbildung und folglich der erschwerten Änderbarkeit zu. Exakt darum geht es mir. Aus der Fülle der Gesetze sollten einige wenige hervorgehoben oder auch erst neu geschaffen werden, die die geschilderten Funktionen in besonderer Weise erfüllen und die zu einer Art *systematischem Gerüst der Rechtsordnung* unterhalb der Verfassungsebene und zur *Kontinuitätsreserve des Rechtsstaats* werden können.“

Auch Beispiele werden von Hufen genannt, wobei das letztgenannte schon eine Brücke zu dem gleich noch zu behandelnden Typus des Maßstäbengesetzes schlägt<sup>52</sup>:

„Beispiele könnten nach der Entscheidung des Gesetzgebers die allgemeinen Teile der Rechtsgebiete, die ‚Stammgesetze‘ des Besonderen Verwaltungsrechts und *die den ‚lois organiques‘ entsprechenden Materien des Staatsrechts, also Parteiengesetz, Wahlgesetz, Abgeordnetengesetz usw. bilden*. Daneben treten die großen Prozess- und Verfahrensgesetze sowie nach Möglichkeit die ‚kodifikationsreifen‘ Materien des Richterrechts im Allgemeinen Verwaltungsrecht.

---

<sup>50</sup> Zum Verständnis der Verfassung als Rahmenordnung siehe Böckenförde (1983: 317ff).

<sup>51</sup> Hufen (1998: 7ff, 22).

<sup>52</sup> Hufen (1998: 7ff, 23).

Auch im Leistungsrecht reicht ein ‚Stammgesetz‘ für jeden Leistungsbereich. Die Ziele des Gesetzes, *vertrauensbegründende Weichenstellungen*, das grundrechtsgesicherte Leistungsminimum, Anspruchs- und Rückabwicklungsgrundlagen sollten erfasst werden.

Konkret bezifferbare Ansprüche dagegen müssen flexibel sein und sind eher für die schon zitierten ‚Änderungsfenster‘ einer sogar vereinfachten Gesetzgebung – ggf. auch für aufgewertete Formen der Rechtsverordnung – geeignet. Grundsatzgesetzgebung darf natürlich auch nicht zur zusätzlichen Versteinerung aktueller Besitzstände beitragen. So dürfte wohl nur die Grundentscheidung für oder gegen ein lohnabhängiges oder steuerfinanziertes Rentensystem Gegenstand sein, während die konjunkturabhängigen Rentensätze im einzelnen leichter änderbar bzw. aktuell festzulegen sein müssten.“

Es ist hier nicht der Ort, aus gesetzestheoretischer Perspektive über das Für und Wider von Grundlagen- oder Grundsatzgesetzen nachzudenken; was uns vielmehr interessiert, ist, *worin* die besondere Leistung solcher Gesetze besteht, *was* also *ihre besondere Regelungskompetenz ausmacht*, die es rechtfertigen könnte, von diesem Gesetzestyp intensiver als bisher Gebrauch zu machen.

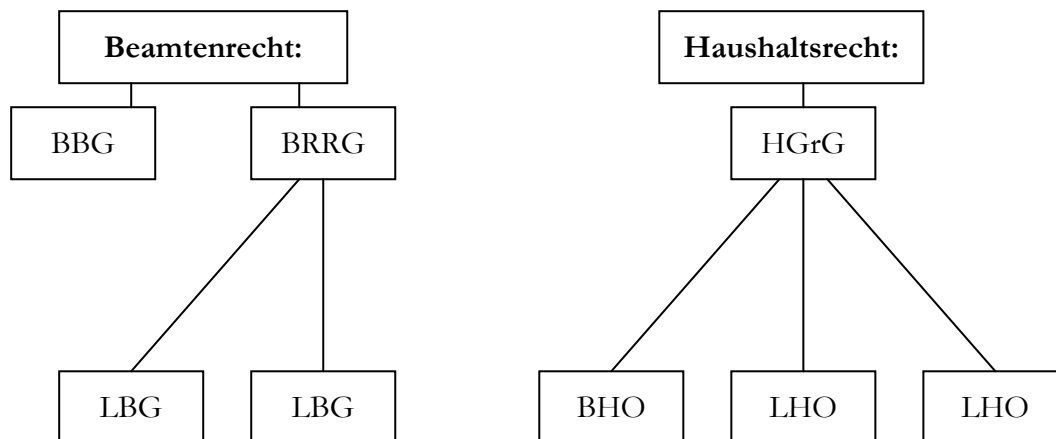
Am ehesten wird man diese Frage beantworten können, wirft man einen Blick auf einen „real existierenden“ Grundsatzgesetzgebungs-Typus, nämlich die in Art. 109 Abs. 3 des Grundgesetzes vorgesehenen Grundsatzgesetze für den Bereich des Haushaltsrechts, einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft und einer mehrjährigen Finanzplanung. Ein solch näherer Blick fördert *drei Besonderheiten von Grundsatzgesetzen* zu Tage, die aus der Governanceperspektive bemerkenswert sind:

Grundsatzgesetze bilden in der Tat – und dies unterscheidet sie grundlegend vom Typus der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG<sup>53</sup> – eine *Zwischenebene* zwischen dem „normalen“ Gesetz und der Verfassung, so dass zwischen dem „einfachen“ Gesetz und dem Grundsatzgesetz ein Rangunterschied besteht, den Hartmut Maurer am Beispiel des Vergleichs zwischen dem Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) und dem Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) wie folgt verdeutlicht<sup>54</sup>:

---

<sup>53</sup> Zu Recht den Unterschied zwischen Rahmen- und Grundsatzgesetzgebung hervorhebend Mahrenholz (1989: Art 109 GG, Rdz. 33 f).

<sup>54</sup> Maurer (2005: 567).



Das Bundesbeamtengesetz (BBG) steht *neben* dem Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG), während die Bundeshaushaltsordnung (BHO) wie die Landeshaushaltsordnungen (LHO) *unter* dem Haushaltsgrundsätze-gesetz (HGrG) steht.

Grundsatzgesetze im Sinne von Art. 109 Abs. 3 GG führen – und dies ist ebenso ungewöhnlich – zu einer *Selbstbindung* des Bundesgesetzgebers, ein Effekt, den Maurer wie folgt erläutert<sup>55</sup>:

„Die Grundsatzregelung zeigt, dass es innerhalb einer Gruppe von Rechtssätzen unterschiedliche Rangstufen geben kann: Das Haushaltsgesetz muss der Bundeshaushaltsordnung entsprechen und diese wiederum dem Haushaltsgrundsätze-gesetz. *Die Grundsatzregelung stellt somit auch eine Selbstbindung des Bundesgesetzgebers dar.* Der Bundesgesetzgeber kann zwar das Haushaltsgrundsätze-gesetz ändern, wenn es einer beabsichtigten Änderung der Bundeshaushaltsordnung entgegensteht, aber – und das ist entscheidend – nur mit Zustimmung des Bundesrates. Änderungen der Grundlagen des Haushaltsrechts, die der Bund für sich erstrebt, muss er auch den Ländern zugestehen. Die Bundeshaushaltsordnung bedarf dagegen nicht der Zustimmung des Bundesrats. Ein Verstoß der Bundeshaushaltsordnung gegen das Haushaltsgrundsätze-gesetz ist zugleich ein Verstoß gegen Art. 109 III GG und daher verfassungswidrig und nichtig.“

Drittens schließlich haben Grundsatzgesetze einen *anderen Adressatenkreis* als „normale Gesetze, deren zentrale Aufgabe darin besteht, Rechte und Pflichten im Verhältnis von Staat und Bürgern verbindlich zu regeln. Grundsatzgesetze hingegen haben“ – wie Konrad Hesse es

<sup>55</sup> Maurer (2005: 566).

formuliert hat<sup>56</sup> – „im Prinzip nur Organe des Bundes und der Länder zu Adressaten“ und geben – wie Hans-Werner Rengeling bestätigend bekräftigt<sup>57</sup> - dem Bund jedenfalls „im Prinzip nicht die Befugnis, unmittelbar wirkende, d.h. bürgeradressierte Normen zu erlassen“.

Wenn man diese Besonderheiten für den weiteren Gang der Argumentation zusammenfassen will, so kann man dies wie folgt tun: Grundsatzgesetze entfalten ihre Steuerungswirkung auf einer mittleren Ebene zwischen Verfassungsrecht und normalem Gesetzesrecht und wenden sich im Prinzip nicht an den Bürger, sondern an Organe des Bundes und der Länder, denen sie – für deren „Normproduktion“ – *als Regelungsrahmen fungierende Grundsätze vorgeben, also Regelungsstrukturen verbindlich machen*, die nicht im Einzelfall und punktgenau steuern, sondern *korridorähnliche Regelungsoptionen* eröffnen. Dies ist genau das, was wir an anderer Stelle als *Struktursteuerung* bezeichnet haben<sup>58</sup> und heute *Governance durch Vorgabe von Regelungsstrukturen* nennen würden<sup>59</sup>. Insoweit sind also Grundsatzgesetze ein Governanceinstrument par excellence, das wie geschaffen dafür ist, auf einer mittleren Abstraktionsebene zwischen Verfassung und einfachem Gesetz so etwas wie ein den Verfassungsrahmen konkretisierendes Regelungsgerüst für Beziehungen zwischen Staatsorganen oder zwischen Bund und Gliedstaaten oder Gliedstaaten untereinander bereitzustellen. Darauf wird unter dem Stichwort „Haushaltsnotlagen-Grundsatzgesetz“ zurückzukommen sein.

#### **4.2. Zum spezifischen Governance-Modus der Grundlagen- bzw. Grundsatzgesetzgebung II: das Beispiel des Maßstäbengesetzes**

Schon in seiner Grundsatzentscheidung vom 24. Juni 1986 hatte das Bundesverfassungsgericht – mit deutlicher Adressierung an die politischen Akteure von Bund und Ländern – klargestellt, dass das nach Art. 107 Abs. 1 und Abs. 2 GG erforderliche Finanzausgleichsgesetz mehr zu sein hat als die Beurkundung eines von den Ländern ausgehandelten Kompromisses; vielmehr sei der Bund in Pflicht genommen, die in Art. 107 enthaltenen normativen Vorgaben auch umzusetzen<sup>60</sup>. Diese Mahnung des Gerichts, die Normativität der Finanzverfassung ernst zu nehmen – eine Mahnung, die angesichts der im Finanzausgleich

---

<sup>56</sup> Hesse (1988: Rdnr. 242).

<sup>57</sup> Rengeling (1990: Rdnr. 283).

<sup>58</sup> Schuppert (2004: 287ff).

<sup>59</sup> Vgl. dazu Franzius (2005).

angelegten Natur politischer Verhandlungsdominanz wenig gefruchtet hat – hatte das Gericht interessanterweise gerade damit begründet, dass die Verfassung keine Verfahrensregeln bereitgestellt habe, die dem auch vom Gericht für notwendig gehaltenen Verständigungsprozess eine formale Struktur verleiht; im Urteil des Zweiten Senats heißt es dazu wie folgt<sup>61</sup>:

„Das Grundgesetz enthält in diesem Bereich kein besonderes, auf Ausgleich und Verständigung ausgerichtetes Verfahren, das die Länder in dieser für sie wesentlichen Frage nicht allein Mehrheitsentscheidungen überantwortete. An Verfahrensregelungen enthält Art. 107 Abs. 2 GG nur, dass das erforderliche Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates ergehen muss. Das bedeutet praktisch, dass die Bundesratsmehrheit (die nicht notwendig die Mehrheit der Länder umfassen muss) sich auf Kosten der Minderheit rechtlich durchsetzen kann. Ein weitergehender Einigungszwang besteht nicht, weder in der Form qualifizierter Mehrheiten, wie in den Planungsgremien nach den Ausführungsgesetzen zu den Gemeinschaftsaufgaben gemäß Art. 91 a Abs. 3 GG (dort verbunden mit dem Sitzlandvorbehalt), noch in der Form eines eventuell gestuften Vermittlungsverfahrens zwischen ausgleichsberechtigten und ausgleichspflichtigen Ländern. Die Verfahren, auf die im Vorbringen wiederholt Bezug genommen worden ist, sind rein faktischer, informeller Art. Sie spielen im Vorfeld der jeweiligen gesetzlichen Regelung, aber *ohne normativen Rückhalt und ein ausgeformtes Prozedere*. Sie können jederzeit, auch ohne dass eine Einigung oder ein einigungsfähiger Kompromiss erzielt worden sind, eingestellt oder abgebrochen werden.

Angesichts dessen kann Art. 107 Abs. 2 GG nicht dahin verstanden werden, dass er sich eigener materieller Festlegungen ganz enthält und die Länder untereinander ebenso wie Bund und Länder bis zur Grenze offensichtlicher Willkür auf Verständigung und Kompromiss verweist.“

In seiner Entscheidung vom 11. November 1999 nun hat das Gericht mit der von ihm beobachteten und offenbar nicht abstellbaren *Maßstabsarmut der politischen Entscheidungsprozesse über den Finanzausgleich* endgültig Schluss machen wollen, indem es dem so schwer in Pflicht nehmbareren Bundesgesetzgeber aufgab, sich seiner eigenen Entscheidungsmaßstäbe zu vergewissern, diese für sich selbst verbindlich zu machen und damit auch als Richtschnur des eigentlichen, als Rechtsgrundlage für die finanziellen Transfers dienenden Finanzausgleichsgesetzes vorzugeben<sup>62</sup>. Als Instrument dafür kreierte das Gericht die seither intensiv kommentierte Figur des *Maßstäbengesetzes*<sup>63</sup>, das – wie in den Entscheidungsgründen näher ausgeführt wird – genau die im vorherigen Gliederungspunkt dargestellte Funktion hat, sich zwischen die Ebene der Verfassung und des einfachen Gesetzes zu schieben und als

---

<sup>60</sup> BVerfGE 72, 330ff. – Finanzausgleich I.

<sup>61</sup> BVerfGE 72, 330, 396/397 – Finanzausgleich I.

<sup>62</sup> BVerfGE 101, 158ff. – Finanzausgleich III.

<sup>63</sup> Vgl. nur als kleine Auswahl Bull/Mehde (2000: 305ff); Schneider/Berlitt (2000: 841ff); Koriath (2002: 335ff); von Schweinitz (2003).

*Verfassungskonkretisierung die Steuerungskraft des Verfassungsrahmens* deutlich zu erhöhen und für die Beteiligten sichtbar und spürbar zu machen<sup>64</sup>:

„Die Finanzverfassung enthält somit keine unmittelbar vollziehbaren Maßstäbe, sondern verpflichtet den Gesetzgeber, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem entsprechend den vorgefundenen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen und finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe gesetzlich zu konkretisieren und zu ergänzen. Der Gesetzgeber muss - unabhängig von wechselnden Ausgleichsbedürfnissen und von konkreten Zuteilungs- und Ausgleichssummen – langfristig anwendbare Maßstäbe bestimmen, aus denen dann die konkreten, in Zahlen gefassten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen abgeleitet werden können.[...]

Das variable Steuerzuweisungs- und Ausgleichssystem stützt sich also in seiner Konkretheit wie in seiner Zeitwirkung auf drei aufeinander aufbauende Rechtserkenntnisquellen: Das Grundgesetz gibt in der Stetigkeit des Verfassungsrechts die allgemeinen Prinzipien für die gesetzliche Steuerzuteilung und den gesetzlichen Finanzausgleich vor; der Gesetzgeber leitet daraus langfristige, im Rahmen kontinuierlicher Planung fortzuschreibende Zuteilungs- und Ausgleichmaßstäbe ab; in Anwendung dieses den Gesetzgeber selbst bindenden maßstabgebenden Gesetzes (Maßstäbengesetz) entwickelt das Finanzausgleichsgesetz sodann kurzfristige, auf periodische Überprüfung angelegte Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen.“

Wenn man sich diesen Argumentationsgang des Gerichts noch einmal vor Augen führt, wird man mit der Einschätzung nicht fehl gehen, dass die „Erfindung“ des Typus des Maßstäbengesetzes einen wesentlichen *Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen* zwischen Bund und Ländern leisten will, und zwar nicht durch die Bereitstellung eines die inhaltliche Steuerungsschwäche der Finanzverfassung kompensierenden Verfahrensgerüst, sondern durch die Verpflichtung des Gesetzgebers zur materiellen Maßstabskonkretisierung, eine Verpflichtung, der er sich zwar nicht der Form nach, wohl aber im konkreten Ergebnis wiederum weitgehend entzogen hat. Aber es geht hier nicht darum, dem Maßstäbengesetz ein Gütesiegel zu verleihen oder es als Holzweg zu kritisieren<sup>65</sup>, sondern darum, auch diese Variante einer Grundsatzgesetzgebung als Governanceinstrument zu verstehen und aus seinem Erfolg oder Misserfolg für die weitere Diskussion die entsprechenden Lehren zu ziehen.

---

<sup>64</sup> BVerfGE 101, 158, 215 ; 216f – Finanzausgleich III.

<sup>65</sup> Linck (2000: 325ff).

### **4.3. Zum spezifischen Governance-Modus der Grundlagen- bzw. Grundsatzgesetzgebung III: das Beispiel einer Allgemeinen Gesetzgebungsordnung**

In der sog. Gesetzgebungslehre ist das Zentralthema schlechthin die Frage, wie man sicherzustellen vermag, dass „Gute Gesetze“ zustande kommen<sup>66</sup>, wobei bei der Beantwortung dieser Frage manche „Wege, Umwege und Holzwege“<sup>67</sup> beschritten werden. Als ein möglicherweise erfolgreicher Weg zu besserer Gesetzgebung ist von Jörg Lücke der Erlass einer „Allgemeinen Gesetzgebungsordnung“ vorgeschlagen worden<sup>68</sup>, die elementare und allgemeine Pflichten der Legislative formuliert und sich selbst – obwohl ebenfalls nur vom Rang eines Gesetzes – Bindungswirkung für nachfolgende Gesetzesakte beimisst. Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Maßstäbengesetz hat diese Diskussion über ein „Gesetzgebungsgesetz“ zusätzlichen Auftrieb erhalten, wie das Gutachten von Peter Blum für den 65. Deutschen Juristentag belegt<sup>69</sup>, in dem ein eigener Abschnitt der Frage einer „Grundsätze-Gesetzgebung als Zwischenstufe zwischen Verfassungsrecht und anlassbezogener Gesetzgebung?“ gewidmet ist; aber diese Frage ist hier nicht zu entscheiden und daher auch nicht zu vertiefen.

Wichtig erscheint hingegen, sich noch einmal über die *Funktion einer Grundsatzgesetzgebung* zu vergewissern und dabei nicht nur die unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses vom sonstigen Gesetzesrecht wichtige Bindungsproblematik zu erörtern, sondern auch danach zu fragen, wie sich Grundlagengesetze zur Verfassung verhalten; in dieser Hinsicht schlägt Lücke vor, zwischen solchen Grundsatzgesetzen zu unterscheiden, die die Verfassung konkretisieren und damit der Sache nach Verfassungsrecht sind – man könnte sie *verfassungskonkretisierende Grundsatzgesetze* – und solchen Grundsatzgesetzen, die die Verfassung „nur“ ausgestalten und daher nicht am Geltungsvorrang des Verfassungsrechts teilhaben; diese könnte man als *verfassungsausgestaltende Grundsatzgesetze* bezeichnen. Zu beiden Typen von Grundsatzgesetzen führt Lücke zusammenfassend Folgendes aus<sup>70</sup>:

---

<sup>66</sup> Vgl. dazu den Überblick bei Schuppert (2003).

<sup>67</sup> Schulze-Fielitz (2004: 862ff).

<sup>68</sup> Lücke (2001: 1-49).

<sup>69</sup> Blum (2004).

<sup>70</sup> Lücke (2001: 40f).



„Gegenüber einfachen Gesetzen erweist sich eine Gesetzgebungsordnung [...] auch dann als bindend, wenn sie de facto an dem Verfassungsrang des Grundgesetzes teilhat. Das ist für Gesetze, die Verfassungsbestimmungen wiederholen, anerkannt. Gleiches könnte für Gesetze gelten, die das Grundgesetz konkretisieren und damit auslegen. Derlei Gesetze fügen der Verfassung nichts hinzu, sondern erschließen bloß die in ihr bereits normierten Aussagen. Sie machen also lediglich für jedermann sichtbar, was Inhalt der Verfassung ist. *Verfassungskonkretisierende Gesetze verkörpern somit faktisch Verfassungsrecht*, nicht (schlichtes) Gesetzesrecht. Für eine Gesetzgebungsordnung bedeutet dies: Konkretisiert sie (lediglich) die Verfassung, so erwächst ihr aus diesem Umstand gegenüber späteren Gesetzen realiter die gewünschte bindende Kraft.

Die besagte Verbindlichkeit fehlt einer Gesetzgebungsordnung allerdings insoweit, als diese nicht das Resultat einer Konkretisierung, sondern einzig das *einer Ausgestaltung der Verfassung* ist. Dies ergibt sich aus Folgendem: Eine Ausgestaltung des Grundgesetzes kann zwar zugleich ‚ein Stück Konkretisierung‘ beinhalten, sie ist mit dieser jedoch nur teilweise identisch. Im Gegensatz zur Konkretisierung kann die Ausgestaltung nämlich über den Verfassungstext hinausgehen. Insoweit handelt es sich bei ihr dann nicht mehr um Verfassungsinterpretation und damit auch nicht faktisch um Verfassungsrecht. Mangels dieser Eigenschaft verkörpern daher Gesetze hinsichtlich der Teile, die bloß verfassungsgestaltend sind, schlichtes, die Legislative in bezug auf ihre späteren Gesetze nicht gemäß Art. 20 Abs. 3 GG bindendes Recht[...]

Dieser Mangel wiegt schwer. Er wird noch gravierender durch den Umstand, dass die Grenze zwischen Verfassungskonkretisierung (Bindung) und reiner Verfassungsausgestaltung (keine Bindung) nicht eindeutig verläuft. Abgeholfen werden kann ihm, falls es möglich ist, die Gesetzgebungsordnung eigenständig mit bindender Wirkung gegenüber dem einfachen Gesetz(geber) auszustatten. Eine solche der Gesetzgebungsordnung selbst innewohnende Bindungskraft müsste sich auf deren gesamten Inhalt unabhängig davon erstrecken, ob dieser eine Verfassungskonkretisierung oder eine (reine) Verfassungsausgestaltung (oder eine sonstige Regelung) verkörpert.“

#### **4.4. Zwischenbilanz**

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, dass durchaus ein Bedürfnis bestehen kann, zwischen der Ebene der Verfassung und der Ebene des einfachen Gesetzes eine Art *Zwischenebene* zu etablieren, heiße diese nun Grundlagengesetzgebung oder Grundsätzegesetzgebung. Sinn und Funktion einer solchen Zwischenebene bestünde – wie die Beispiele lehren – darin, *die Steuerungskraft des notwendig rahmenartigen Verfassungsrechts durch konkretisierende Ausgestaltung zu erhöhen*; um andererseits die genuine Gestaltungsfunktion des Gesetzgebers nicht zu beeinträchtigen und die Handlungsautonomie der Organe von Bund und Ländern zu respektieren, bietet sich als Modus der spezifischen Steuerungsleistung der Zwischenebene an, mit strukturellen Vorgaben zu arbeiten, also Steuerung – und damit im neueren Sprachgebrauch: Governance – durch Struktursteuerung zu betreiben, nämlich – um diesen Gover-

nancemodus auf den Punkt zu bringen – durch *die verpflichtende Bereitstellung von Regelungsstrukturen*, die Optionen der handelnden Akteure innerhalb eines nicht disponiblen Handlungskorridors eröffnen. Im Folgenden gilt es nun, diesen Ansatz auf das Thema „Haushaltskrisen im Bundesstaat“ zu übertragen.

## **5. Zur Notwendigkeit von Regelungsstrukturen für den Umgang mit Haushalts- und Verschuldenskrisen im Bundesstaat**

### **5.1. Zur Notwendigkeit eines Haushaltsnotlagenregimes als Governance-instrument zur Bewältigung von Haushaltskrisen im Bundesstaat**

#### **5.1.1. Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts**

Dass die grundgesetzliche Finanzverfassung nicht darauf eingerichtet ist, mit Haushaltskrisen der Gliedstaaten (oder auch des Bundes) steuernd und problemlösend fertigzuwerden, zeigt mit aller Deutlichkeit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Finanzausgleich, dem letztlich – gewissermaßen als *Krisenmanager* – die Aufgabe zufiel, Wege für den Umgang mit gliedstaatlichen Haushaltskrisen aufzuzeigen.

Schon in seiner ersten Grundsatzentscheidung hatte das Gericht offenbar die Ahnung beschlihen, dass es *Haushaltssituationen* geben könnte, die es unabweisbar machen, *ausnahmsweise* im Wege von Bundesergänzungszuweisungen helfend tätig zu werden; in den Entscheidungsgründen heißt es dazu wie folgt<sup>71</sup>:

„Bundesergänzungszuweisungen dienen nicht dazu, finanziellen Schwächen abzuhefen, die eine unmittelbare und voraussehbare Folge von politischen Entscheidungen bilden, die von einem Land in Wahrnehmung seiner Aufgaben selbst getroffen werden. Eigenständigkeit und politische Autonomie bringen es mit sich, dass die Länder für die haushaltspolitischen Folgen solcher Entscheidungen einzustehen haben. *Ausnahmen hiervon mögen sich aus dem Bundesstaatsprinzip ergeben, wenn die Haushaltssituation eines Landes gerade eine Unterstützung im Wege der Ergänzungszuweisungen unabweislich fordert und Abhilfe auf andere Weise (Art. 104 a Abs. 4 GG) nicht zu verwirklichen ist.*“

Die Entscheidungssituation des Gerichts im Jahre 1992 – also 6 Jahre später – war dadurch gekennzeichnet, dass inzwischen zwei Kinder des deutschen Bundesstaates – nämlich die Hansestadt Bremen und das Saarland – in den Brunnen gefallen waren und sich in einer – bisher nirgendwo definierten – *Haushaltsnotlage* befanden. Es war das Bundesverfassungsgericht und nicht der Finanzausgleichs-Gesetzgeber, dem die Aufgabe zufiel, die Kriterien für das Bestehen einer Haushaltsnotlage zu entwickeln und Vorgaben dafür zu machen, wie mit einer festgestellten Haushaltsnotlage eines Landes umzugehen ist. Wie auch immer das Verhältnis von Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgeber zu sehen sein mag<sup>72</sup>, dürfte Übereinstimmung darin bestehen, dass es nicht die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist, als *Ersatzgesetzgeber* ein Haushaltsnotlagenregime gewissermaßen selbst „zu erfinden“. Dies hat das Gericht offenbar auch selbst so gesehen, denn es hat in seinen Entscheidungsgründen den in seinem Feld gelandeten Ball an den Gesetzgeber zurückgespielt und ihn mit den folgenden deutlichen Worten aufgefordert, Regelungsstrukturen für die Verhütung von und den Umgang mit Haushaltsnotlagen zu schaffen<sup>73</sup>:

„Zuvörderst nötig und besonders dringlich ist es, Bund und Länder gemeinsam treffende Verpflichtungen und Verfahrensregelungen festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind. Dem Bundesgesetzgeber bietet hierzu Art. 109 Abs. 3 GG die Regelungskompetenz.

Die durch Haushaltsnotlagen der hier in Rede stehenden Art Betroffenen sind daran gehindert, durch ihre Haushaltswirtschaft und die Gestaltung der Haushaltspolitik den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen; sie verlieren die Fähigkeit zu einem konjunkturgerechten Haushaltsgebaren und zu konjunkturgesteuertem Handeln. *Normative Vorkehrungen hiergegen – etwa im Rahmen des HGrG – sind daher durch Art. 109 Abs. 2 GG nicht nur nahegelegt sondern geboten.* Regelungsgegenstand könnten beispielsweise Grundsätze über die Obliegenheit von Bund und Ländern sein, in ihrer Haushaltsplanung – unter Berücksichtigung der Nebenhaushalte – gewisse durch finanzwirtschaftliche Kennziffern bezeichnete Grenzen, etwa bei der Kreditfinanzierung und beim Schuldensockel, zu beachten, und, sollten diese Grenzen überschritten sein, ein (verbindliches) Sanierungsprogramm aufzustellen, das die Haushaltswirtschaft in eine Normallage zurückführen soll.

Regelungen dieser oder ähnlicher Art sind nicht nur für die Erhaltung oder Wiedergewinnung der Handlungsfähigkeit nach Art. 109 Abs. 2 GG von Bedeutung, sie sollen zugleich eine Grundlage dafür bieten, dass finanzwirksame Instrumentarien, die als Hilfe zum Einsatz kommen, die erstrebte stabilisierende Wirkung herbeiführen.“

---

<sup>71</sup> BVerfGE 72, 330, 405 – Finanzausgleich I.

<sup>72</sup> Vgl. dazu die Überlegungen bei Schuppert (1988: 1191-1200).

<sup>73</sup> BVerfG, DVBl. 1992, S. 965, 978.

Diesem Regelungsauftrag ist der Gesetzgeber (aus hier wegen – der damit verbundenen Gefahr von Schuldzuweisungen – nicht näher zu diskutierende Gründen) bis auf die rudimentäre Regelung in § 12 Abs. 4 des Maßstäbengesetzes bisher nicht nachgekommen, ein Befund, den auch die Klageschrift des Saarlandes vom 10. September 2005 aufgespießt und daraus das folgende Argument gewonnen hat<sup>74</sup>:

„Solange der Bund dem verfassungsrechtlichen Auftrag, entsprechende normative Verpflichtungen und Verfahrensregelungen zu normieren, die zum Abbau einer eingetretenen und zur Abwehr einer bevorstehenden extremen Haushaltsnotlage geeignet sind, nicht nachgekommen ist und solange solche Regelungen, die erst längerfristig zu greifen vermögen, noch keine Wirkungen zeitigen und solange schließlich vom Einsatz der anderen Handlungsinstrumente, die ebenfalls allein mittel- und längerfristig wirken, noch keine merkliche Haushaltsentlastung zu erwarten ist, muss dem Saarland die notwendige Sanierungshilfe insbesondere in Form von kurzfristig wirksamen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden.“

### **5.1.2. Regelungsforderungen der Literatur**

Nicht nur das Bundesverfassungsgericht hat die Notwendigkeit eines Haushaltsnotlagenregimes thematisiert, sondern auch in der Literatur ist darüber durchaus diskutiert worden, wofür hier stellvertretend zwei Beispiele zu nennen sind.

Das erste Beispiel ist der bereits 1982 erschienene Beitrag von Horst Kratzmann über den Staatsbankrott<sup>75</sup>, der interessanterweise mit der uns noch später beschäftigenden Überlegung beginnt, dass der *Staatsbankrott* nicht den Untergang des Staates bedeute, sondern vielmehr eine *Methode seiner Selbstrettung* darstelle<sup>76</sup>:

„Regierungen reden über ihn ebenso ungerne wie die moderne Welt über das Sterben spricht; gleichwohl geschieht das, was nicht sein kann, weil's nicht sein darf, hin und wieder doch einmal. Dabei hat er mit dem Untergang des Staates überhaupt nichts zu tun – im Gegenteil; er zielt auf dessen Erhaltung ab. Der Staat ist die Macht, der keine höhere Instanz mehr beispringt und die sich daher stets aus eigener Kraft – zur Not rücksichtslos – behaupten muss. Eine Form der Selbstrettung stellt der Staatsbankrott in seinen zahlreichen Varianten dar.“

---

<sup>74</sup> Wendt (2005: 59).

<sup>75</sup> Kratzmann (1982: 319ff).

<sup>76</sup> Kratzmann (1982: 319).

Diese Methode der Selbstrettung sei wegen ihrer besonderen Bedeutung auch *regelungsbedürftig* – „Heute erscheint es nicht mehr so völlig abwegig, zu fragen, ob man eine Ordnung auch für den Staatsbankrott schaffen sollte“ –, und zwar insbesondere hinsichtlich des Bankrottgrundes, als auch hinsichtlich seiner Feststellung und deren Folgen.

Kratzmann beendet seinen Beitrag mit einem konkreten Regelungsvorschlag für einen zu schaffenden Grundgesetzartikel, dessen Aussehen er sich – in einem interessanten Zusammenspiel von Bundesgesetzgeber und Bundesverfassungsgericht – wie folgt vorstellt<sup>77</sup>:

„1. Im Falle der Zahlungsunfähigkeit kann *durch Bundesgesetz* bestimmt werden, dass Kreditverpflichtungen des Bundes später als vorgesehen fällig werden und nicht in voller Höhe zu erfüllen sind. Die Zahlungsunfähigkeit wird vermutet, wenn im laufenden Haushaltsjahr die für die Erfüllung erforderlichen Mittel mindestens auf ein Drittel und alle nicht getilgten Kredite seit dem drei Jahre zurückliegenden Haushaltsjahr jeweils mindestens vom Eineinhalbfachen um die Hälfte auf das Doppelte der veranschlagten Gesamtausgaben angestiegen sind. Im übrigen gilt das Gesetz zunächst als *Antrag an das Bundesverfassungsgericht* auf Verkündung der Zahlungsunfähigkeit und tritt erst in Kraft, wenn das Bundesverfassungsgericht nach Anhörung der Deutschen Bundesbank dem Antrag stattgegeben hat.

2. Von der Nichterfüllung bleiben Verbindlichkeiten ausgenommen, die begründet wurden, bevor die Summe der nicht getilgten Kredite die Hälfte der Ausgaben eines Haushaltsjahres erreichte; Verbindlichkeiten, die begründet wurden, bevor die Summe der nicht getilgten Kredite die Gesamtausgaben eines Haushalts erreichte, werden hinsichtlich der Kapitalsumme nicht berührt.

3. Unter den in Absatz 1 genannten Voraussetzungen kann durch Bundesgesetz, welches der Zustimmung des Bundesrates bedarf, das Recht des öffentlichen Dienstes unter Abweichung von den in Artikel 33 Absatz 5 genannten Grundsätzen und unter Abänderung geltender Verträge neu geregelt werden.

4. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Der zweite hier zu nennende Autor ist Stefan Koriotoh, der in seinem grundlegenden Werk über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern<sup>78</sup> auch Überlegungen dazu angestellt hat, wie eine Regelung des Haushaltsnotlagenproblems aussehen könnte, wobei er eine kleine und eine größere Lösung unterscheidet; die ihm vorzugswürdig erscheinende große Lösung skizziert er wie folgt<sup>79</sup>:

„Sie würde, da Art. 109 III und IV GG und die darauf beruhenden Gesetze über Haushaltsgrundsätze (HGrG) und Stabilitäts- und Wachstumsförderung (StWG) jeweils

---

<sup>77</sup> Kratzmann (1982: 325).

<sup>78</sup> Koriotoh (1997).

<sup>79</sup> Koriotoh (1997: 675).

keinen geeigneten Sitz für Notlagenbehebung und -prävention darstellen, eine Verfassungsänderung voraussetzen. Die Schaffung einer eigenständigen Verfassungsnorm rechtfertigt sich aber auch deshalb, weil der Tatbestand und die Rechtsfolgen der Haushaltsnotlage für die betroffenen Länder und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit existenzielle Bedeutung haben. So könnte etwa ein Art. 109 a des Grundgesetzes eine begriffliche Festlegung der Haushaltsnotlage enthalten und Grundzüge der Prävention und Behebung regeln. Dies umfasste zum einen über Art. 115 I S. 2 GG hinausgehende Grenzen der Kreditfinanzierung. Zum anderen könnten mögliche Sanierungsmaßnahmen, Sanierungsziele und -zeiträume benannt, Verpflichtungen zur Aufstellung eines Sanierungsprogrammes und Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung statuiert werden. Vor allem aber könnten Haushaltsnotlagen zur Voraussetzung spezieller zweckgebundener Bundeszuweisungen erhoben werden, die auch eine finanzielle Eigenbeteiligung der Länder vorsehen sollten.“

### **5.1.3. Der Regelungsvorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen**

(1) Der Befund: Von der Haushaltsnotlage als Ausnahmefall zur Haushaltsnotlage als Beinahe-Normalfall

Während das Bundesverfassungsgericht es nur mit zwei extrem kleinen Bundesländern zu tun hatte, die sich in einer Haushaltsnotlage befanden, so dass man sie noch als „Ausreißer“ durchgehen lassen konnte, für die ein allgemeiner Regelungsbedarf als noch nicht so dringlich erschien, hat sich das bundesstaatliche Szenario nunmehr deutlich zum schlechteren verändert, wie sich aus den beiden nachstehenden Übersichten ergibt<sup>80</sup>:

---

<sup>80</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005: 8).

Abb. 1: Hochverschuldete Flächenländer  
Schuldenstand in Euro je Einwohner

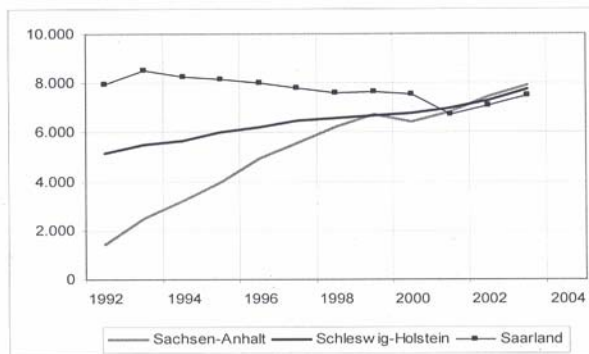
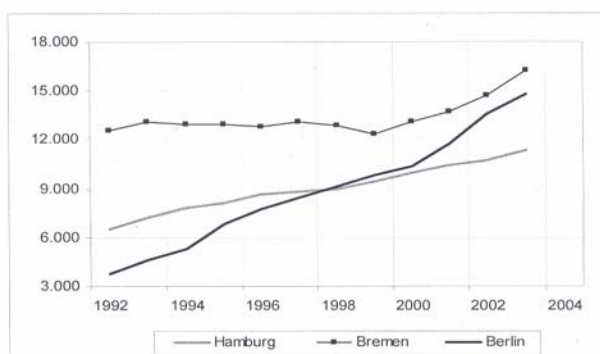


Abb. 2: Verschuldung der Stadtstaaten  
Schuldenstand in Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 5: Schulden der öffentlichen Haushalte, Bundes- und Länderergebnisse, Wiesbaden, lfd. Jahrgänge.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen kommentiert diese in den Übersichten zum Ausdruck kommende Entwicklung wie folgt<sup>81</sup>:

„Einzelne Bundesländer befinden sich schon seit langem in einer Finanzkrise und *neue Krisenfälle treten hinzu*. Über mehr als ein Jahrzehnt haben Bremen und das Saarland sogenannte Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen erhalten, die ihnen helfen sollten, sich aus ihrer extremen Haushaltsnotlage zu befreien. Die Ergebnisse dieses Sanierungsaufwandes sind alles andere als ermutigend. Das Saarland konnte zwar sein Schuldenniveau senken. Die Anpassung an den Länderdurchschnitt ist aber zum Teil deswegen gelungen, weil die durchschnittliche Verschuldung der übrigen Länder zugenommen hat. So ist beispielsweise die Verschuldung des am zweithöchsten verschuldeten Landes Schleswig-Holstein in den letzten zehn Jahren um 1.100 Euro je Einwohner auf knapp 7.300 Euro je Einwohner gestiegen. Außerdem ist inzwischen das Land Sachsen-Anhalt zum höchst verschuldeten Flächenland geworden.

<sup>81</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005: 7).

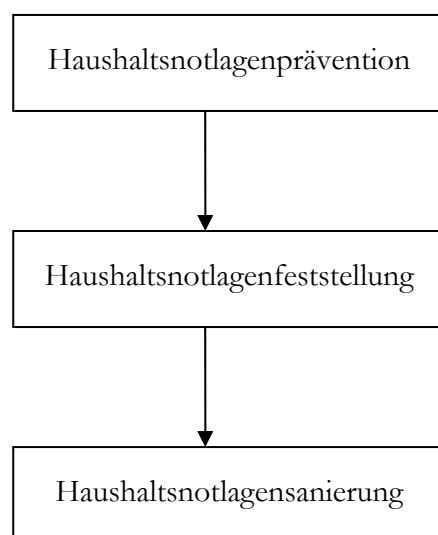
Noch gravierender ist das *Schuldenphänomen in den Stadtstaaten*. Trotz der hohen Sanierungshilfen hat sich die Situation des Notlagenlandes Bremen nicht verbessert. Die Schulden sind dort sogar seit 1999 um mehr als 1.300 Euro je Einwohner angestiegen. Bremen ist daher mit 14.700 Euro je Einwohner das am höchsten verschuldete Bundesland. Dennoch stellt der Finanzplanungsrat regelmäßig einvernehmlich fest, dass die Haushaltsnotlagenländer Bremen und Saarland ihre Sanierungsauflagen erfüllt haben.

Spätestens seit Mitte der neunziger Jahre befindet sich auch Berlin in einer Finanzkrise. Die Schulden steigen seit Jahren dramatisch an, ohne dass es gelingt, entscheidende Sanierungsschritte einzuleiten, die die Haushaltsentwicklung stabilisieren. Nach ergebnislosen Verhandlungen mit dem Bund um Sanierungshilfen hat das Land Berlin beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf Anerkennung einer extremen Haushaltsnotlage eingereicht, um seinen Anspruch auf Hilfen der Bund-Länder-Gemeinschaft in Form von Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen durchzusetzen. *Es ist abzusehen, dass ähnliche Probleme in den meisten neuen Bundesländern auftreten werden.*“

Der Befund ist also eindeutig und die daraus zu ziehenden Konsequenzen nicht minder: Haushaltskrisen von Gliedstaaten mehren sich, verlassen zunehmend die Sonderzone des Ausnahmefalles und bedürfen daher einer finanzrechtlichen Grundsatzregelung.

## (2) Die Vorschläge des Beirats im Überblick

Die Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen laufen auf ein dreistufiges Regelungsmodell hinaus, das sich graphisch wie folgt darstellen lässt:





(a) Was zunächst die *Stufe der Haushaltsnotlagenprävention* angeht, so schlägt der Beirat im Sinne der *Installierung eines Frühwarnsystems* vor, bestimmte Haushaltskrisen-Indikatoren festzuschreiben und bestimmte Verschuldungsgrenzen verbindlich zu machen<sup>82</sup>:

„In Ergänzung der bisher üblichen Indikatoren (Kreditfinanzierungs- und Zinslastquoten) empfiehlt der Beirat insbesondere die Verwendung des Primärüberschusses (Zinsausgaben abzüglich Finanzierungsdefizit) als Indikator für ein solides Finanzgebaren. Langfristig kann nämlich kein Land seine Verschuldung begrenzen, wenn es ständig versucht, seine Zinsausgaben vollständig durch Defizite abzudecken oder gar durch noch höhere Defizite (Primärdefizite) einen Haushaltsspielraum zu gewinnen. Mit Hilfe der Indikatoren lassen sich *für jede Gebietskörperschaft Verschuldungsgrenzen festlegen*, deren Überschreiten ein erstes *Diagnoseverfahren im Sinne eines Frühwarnsystems* auslöst. Es wäre in diesem Zusammenhang wünschenswert, wenn die Länder endlich akzeptieren könnten, dass die im Finanzplanungsrat bereits vereinbarte Defizitgrenze von maximal 1,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die Ländergesamtheit konkret auf die einzelnen Länder aufgeteilt wird, entweder im Verhältnis ihres Bruttoinlandsprodukts oder nach ihrer Einwohnerzahl. Die in diesem Gutachten vorgeschlagenen relativen Verschuldungsgrenzen für einzelne Länder, die sich auf das Verschuldungsniveau der Ländergesamtheit beziehen (in der Regel das Ein- bis Zweieinhalbfache des Länderdurchschnitts), sind ein unvollkommener Behelf, weil sie nicht ausschließen, dass die Ländergemeinschaft als Ganzes selbst hoch verschuldet ist. Daher sollten diese Grenzen auf jeden Fall in dem Maße reduziert werden, wie die Ländergesamtheit die Grenze von 1,65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschreitet. Die Einleitung eines Diagnoseverfahrens verpflichtet das jeweils betroffene Land zur Darlegung der vergangenen und zukünftigen Haushaltspolitik und zur Aufstellung eines Stabilitätsprogramms.“

(b) Was die *Stufe der Haushaltsnotlagenfeststellung* betrifft, so schlägt der Beirat dafür ein eigenes Feststellungsverfahren vor, das mit einem Feststellungsbeschluss eines eigens zu schaffenden „*Stabilitätsrates*“ seinen Abschluss findet<sup>83</sup>:

„Bei einer stärkeren Überschreitung der Verschuldungsgrenzen (in der Regel das Zwei- bis Dreifache des Länderdurchschnitts) sollte ein *Verfahren zur Feststellung einer Haushaltsnotlage* eröffnet werden. Es sollte eine eingehende, durch unabhängige Experten gestützte Analyse des Haushaltsgebarens, der Haushaltsstruktur und der Ursachen für die Haushaltsnotlage sowie der Eigenanstrengungen des betreffenden Landes zu ihrer Vermeidung und Behebung enthalten. Das Verfahren sollte schließlich auch zur Beschlussfassung über ein verbindliches Sanierungsprogramm mit entsprechenden Auflagen führen.

Beide Verfahren, das Diagnoseverfahren und das Haushaltsnotlagenverfahren, müssen von einem Gremium geleitet werden, das mit hinreichenden Kompetenzen versehen wird, um die Haushaltsdisziplin bzw. die Haushaltssanierung zu überwachen und

---

<sup>82</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005: 4)

<sup>83</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005: 4).

durchzusetzen. Der Finanzplanungsrat ist nicht mit hinreichenden Befugnissen ausgestattet und von seiner Konzeption her letztlich auch nicht geeignet, diese Aufgabe durchzuführen. Der Beirat schlägt vor, dass ein „*Stabilitätsrat*“ geschaffen wird, der sich aus Finanzministern der Länder sowie aus dem Bundesrechnungshof, der Bundesbank und unabhängigen Sachverständigen unter der Federführung des Bundesfinanzministers zusammensetzt und dem auf gesetzlichem Wege die entsprechenden Befugnisse zur Überwachung der Haushaltsdisziplin und zur Durchführung des Haushaltsnotlagenverfahrens eingeräumt werden.“

(c) Was schließlich die *Stufe der Haushaltsnotlagenanierung* angeht, so schlägt der Beirat vor, die Vergabe frei verfügbarer Sanierungsmittel einzuschränken und nicht nur eine quantitative, sondern darüber hinausgehend eine qualitative Verbesserung der Haushaltsstruktur des jeweiligen Bundeslandes anzustreben<sup>84</sup>:

„Die Sanierung einer Haushaltsnotlage erfordert gezieltere Maßnahmen als sie bisher angewandt wurden. Vor allem die für das Notlagenland vorgegebenen Ausgabenlinien sollten deutlich restriktiver sein als für die Ländergesamtheit. Die Vergabe frei verfügbarer Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen sollte eingeschränkt werden. Die Fortsetzung von Sanierungshilfen sollte versagt und bereits geleistete Sanierungshilfen sollten zurückgefordert werden, wenn das Notlagenland die vereinbarten Sanierungsmaßnahmen nicht einhält. Nicht nur die quantitative Haushaltsstruktur sollte angestrebt werden. Um eine sorgfältige Abwägung zwischen Schuldentilgung und Förderung wirtschaftskraftstärkender Maßnahmen zu erreichen, sollte sich der Bund mit gezielten Maßnahmen im Rahmen der Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG beteiligen. Da Streitigkeiten über die Verteilung potentieller Sanierungslasten die Entscheidungen über sinnvolle Sanierungsmaßnahmen stark behindern können, sollte die Lastenverteilung, z.B. im Verhältnis der Ausgaben von Bund und Ländern, für den Fall extremer Haushaltsnotlagen von vornherein festgelegt werden.“

#### **5.1.4 Zwischenbilanz**

Wie geschildert, hat das Bundesverfassungsgericht aus Anlass der Haushaltsnotlagenfälle Bremen und Saarland schon 1992 den Bundesgesetzgeber aufgefordert, ein finanzrechtliches Haushaltsnotlagenregime auf den Weg zu bringen. Inzwischen haben sich die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen deutlich geändert: Immer mehr Bundesländer steuern auf eine Haushaltsnotlage zu, wobei das Land Berlin nur ein Extrembeispiel darstellt, das von der Allgemeinheit des Regelungsproblems nicht ablenken sollte.

---

<sup>84</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005: 5).

Ist das Bedürfnis für ein Haushaltsnotlagenregime auch für alle Beobachter, die nicht zu dramatischen Zuspitzungen neigen, gänzlich unabweisbar, so kann der nächste Schritt nur in der Klärung der Frage bestehen, wie ein solches Haushaltsnotlagenregime *rechtlich* ausgestaltet werden könnte. Dies ist als ein Problem des „*regulatory design*“ nicht primär vom Bundesverfassungsgericht und auch erst an zweiter Stelle vom Gesetzgeber zu lösen, sondern zuvörderst die Aufgabe einer sich als Regelungswissenschaft verstehenden Rechtswissenschaft<sup>85</sup>, die dazu Lösungsvorschläge zu erarbeiten hat. Bevor dazu ein konkreter Regelungsvorschlag unterbreitet wird, ist ein Blick auf ein Rechtsgebiet zu werfen, das gewissermaßen „zuständig ist“ für den Umgang mit dem Phänomen von Überschuldungen, nämlich das Insolvenzrecht.

## **5.2. Notwendigkeit eines insolvenzrechtlichen Regimes für Gebietskörperschaften als Antwort auf die staatliche Verschuldenskrise?**

### **5.2.1. Rechtliche Insolvenzunfähigkeit von Gebietskörperschaften und tatsächliche Überschuldung oder zum korrigierungsbedürftigen Verhältnis von Recht und Wirklichkeit**

Nach § 12 Abs. 1 der Insolvenzordnung<sup>86</sup> sind Staaten und Gemeinden – also alle Gebietskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland – insolvenzunfähig, d.h. ein Insolvenzverfahren über das Vermögen von Gebietskörperschaften ist nicht zulässig. In dieser Vorschrift des positiven Rechts spiegelt sich das überkommene *Dogma der fehlenden Insolvenzfähigkeit der öffentlichen Hand*, ein Dogma, dem ein bestimmtes Staatsverständnis zugrunde liegt, das zur ökonomischen Realität mehr und mehr in Widerspruch gerät, weil zahlreiche Gebietskörperschaften – würden sie sich nicht nur Unternehmen nennen („Unternehmen Berlin“ als Leitbild der Verwaltungsreform), sondern wären sie auch de jure welche – längst Insolvenz hätten anmelden müssen.

---

<sup>85</sup> Dazu Schuppert (2001: 201ff).

<sup>86</sup> § 12 Abs. 1 InsO hat folgenden Wortlaut: § 12 Juristische Personen des öffentlichen Rechts (1) Unzulässig ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen 1. des Bundes oder eines Landes 2.einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, wenn das Landesrecht dies bestimmt.

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften in Deutschland, gemessen in Geldschulden, liegt inzwischen bei € 1.45 Billionen und zeigt die in der folgenden Übersicht wiedergegebene Tendenz<sup>87</sup>:

	Insgesamt	Bund	Länder	Kommunen
1992	679.867	310.224	197.342	70.172
1993	765.510	50.379	219.135	77.003
1994	1.009.323	364.289	235.542	80.642
1995	1.069.247	385.684	257.336	83.743
1996	1.119.976	426.025	279.864	85.396
1997	1.153.413	459.686	299.744	85.598
1998	1.183.063	487.991	314.765	84.826
1999	1.198.145	708.314	322.672	83.936
2000	1.198.145	715.627	333.187	82.991
2001	1.203.887	697.290	357.684	82.669
2002	1.253.195	719.397	384.773	82.662
2003	1.325.733	760.453	414.952	84.069
2004	1.394.741	802.997	442.973	84.089

Während die Verschuldung der Gebietskörperschaften also dramatisch zunimmt, bleibt die insolvenzrechtliche Situation konstant, mit der Folge, dass sich die Schere zwischen Rechtslage und Realität immer weiter öffnet und die Konsequenzen nur noch als anachronistisch bezeichnet werden können.

Zwei Autoren sollen zum Beleg dafür in den Zeugenstand gerufen werden. Der erste Zeuge ist Axel Kämmerer, der sich jüngst zum Staatsbankrott aus völkerrechtlicher Sicht geäußert hat und eingangs seines Beitrages zunächst noch einmal das Dogma der Insolvenzunfähigkeit von Staaten anspricht und die daraus sich ergebende *paradoxe Situation*, dass auch extrem hoch verschuldete Gebietskörperschaften – wie etwa das Land Berlin – nicht die geringste Schwierigkeit haben, am Kreditmarkt immer wieder „gutes Geld“ zu erhalten<sup>88</sup>:

<sup>87</sup> Übersicht entnommen aus: Budäus (2005: 4).

<sup>88</sup> Kämmerer (2005: 651 mwN).

„Den Kreditinstituten gelten Staaten meist als erstklassige Schuldner. Nicht nur in Deutschland, dessen Gesamtstaatsverschuldung heute auf rund 1,4 Bill. € geschätzt wird, muten derlei Elogien sonderbar an. Zu den Geheimnissen der besonderen Bonität der öffentlichen Hand zählt der simple Umstand, dass ein solcher Schuldner Bestandschutz genießt. Vor Konkurs bzw. Insolvenz schützt er sich selbst qua Gesetz, im Falle Deutschlands § 12 I InsO, *das seiner inneren Souveränität entspringt*. Weder in- noch ausländische Gläubiger, weder staatliche noch private, können einem souveränen Staate ein Insolvenzverfahren mit Folgen auferlegen, wie sie bei juristischen Personen des Privatrechts üblich sind. Fremdverwaltung und ggf. am Ende Liquidation. Ein weiterer Grund für die hohe Bonität von Staaten ist der Umfang ihres Haftungskapitals. Äußerungen wie die der Europäischen Kommission in der EFIM-Subventionsentscheidung (1993), der Staat verfüge über ‚unermessliche finanzielle Ressourcen‘ (Kommission, ABl. EG 1993, Nr. C 349, 2 (3)), sind geeignet, Kreditwürdigkeitsbedenken auch im Falle hoher Staatsschulden zu zerstreuen.“

Dies alles habe mit der historischen Realität wenig zu tun<sup>89</sup>:

„Mit der historischen Realität hat das vermittelte Bild eines Gemeinwesens mit unerschöpflicher finanzieller Potenz nur wenig gemein. Zwar sind Staaten kraft ihrer Souveränität gegen einseitig gestaltende Interventionen anderer auch in finanziellen Angelegenheiten gefeit; Staatsbankrott aber war und ist ein in der Realität häufig anzutreffendes Phänomen. Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung (nach §§ 17 ff. InsO Voraussetzungen für die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens gegen einen Privaten) sind in den letzten 200 Jahren in rund 90 Fällen erklärt worden. Auch die Mehrzahl der europäischen Mächte hat sich schon einmal, einige gar mehrfach, außerstande erklärt, ihre Verbindlichkeiten zu bedienen. Unermesslichkeit finanzieller Ressourcen impliziert überdies nicht Unerschöpflichkeit: Zwischen Argentiniens Reichstumszenit und der offiziellen Erklärung seiner Zahlungsunfähigkeit zum Jahreswechsel 2001/2002 liegen weniger als hundert Jahre. Die sich lange ankündigende und bis heute schwelende Zahlungskrise eines der früher wohlhabendsten Länder der Welt reflektiert wie ein Brennspeigel die Desiderate bestehender völkerrechtlicher Krisenbewältigungsinstrumente. Denn das Fehlen eines förmlichen Insolvenzverfahrens, in dem der Respekt vor staatlicher Souveränität zum Ausdruck kommt, gereicht den betroffenen Staaten mittlerweile zum Nachteil. Der Staatsbankrott erweist sich oft als Schuldenfalle, aus der sich die betroffenen Länder kaum noch befreien können (Vgl. auch Ohler, Der Staatsbankrott, JZ 2005, 590 (592f).“

Diesem klaren Befund sei an dieser Stelle nur noch ein Aspekt hinzugefügt: während es für souveräne Staaten noch als ein Argument gelten mag, dass sich der Staat kraft seiner Abgabehoheit gewissermaßen „refinanzieren“ kann, gilt dies etwa für die deutschen Bundesländer – um die es ja in unserem Diskussionszusammenhang vornehmlich geht – eindeutig nicht: die Länder sind wegen der Asymmetrie der Finanzbeziehungen in der grundgesetzlichen Finanz-

---

<sup>89</sup> Kämmerer (2005: 651 mwN).

verfassung<sup>90</sup> gar nicht in der Lage, von sich aus Steuerquellen zum Sprudeln zu bringen, da alle Steuerarten bundesgesetzlich geregelt sind und die Länder – so gesehen – nur Trittbrettfahrer des Bundes sind.

Der zweite Zeuge soll Dietrich Budäus sein, der in seinem schon zitierten Beitrag aus ökonomischer Perspektive darauf hinweist, wie wenig sich das Dogma von der Insolvenzunfähigkeit von Gebietskörperschaften und ihrem zunehmenden „Gefangensein in der Zinsfalle“ miteinander vertragen<sup>91</sup>:

„Die vorgegebene und bis hierher behandelte Fragestellung nach der Kreditwürdigkeit von Bund, Ländern und Kommunen setzt den Kreditbedarf der Gebietskörperschaften als gegeben und unabdingbar voraus. Bei der Frage nach der Bonität wird implizit die in der Vergangenheit geübte Praxis fortgeschrieben, d.h. es wird implizit unterstellt, dass auch in Zukunft weiterhin Kredite aufgenommen werden sollen und müssen. Eine Hinterfragung der Sinnhaftigkeit einer Verschuldungsphilosophie erfolgt hingegen nicht. Verschuldung wird als etwas Unabdingbares angesehen und damit deren Anstieg. *Der Abbau von Verschuldung ist faktisch nicht Gegenstand öffentlichen Handelns und Denkens.* Ergänzend wird, zurückgreifend auf Keynes, das theoretische Gerüst eines Deficit Spending immer wieder als Legitimationsgrundlage für wachsende Verschuldungen herangezogen. Bedenken gegen dieses Vorgehen werden durch die Frage nach der Kreditwürdigkeit substituiert. Die Frage nach der Kreditwürdigkeit wiederum stellt sich letztlich dann nicht, wenn zur Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit des Staates auf die Zahlungsverpflichtung der Bürger über das staatliche Privileg der Steuererhebung zurückgegriffen werden kann. Eine Insolvenz und damit eine Zahlungsunfähigkeit öffentlicher Gebietskörperschaften wird von daher für ausgeschlossen gehalten<sup>92</sup>.

*Formal mag eine derartige Argumentationsweise zutreffen, ökonomisch ist sie äußerst problematisch.* Es sei deshalb noch einmal darauf verwiesen, dass die Gebietskörperschaften in Deutschland zurzeit jährlich über 60 Mrd. Euro Zinsen für die in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite aufbringen müssen, wobei das derzeitige niedrige Zinsniveau zusätzlich zu berücksichtigen ist. In einzelnen Gebietskörperschaften reichen die massiven jährlichen Personaleinsparungen nicht einmal aus, um die zusätzlichen Zinsen für die Neuverschuldung aufzubringen. Das Problem liegt somit nicht nur in dem hohen Niveau der Zinszahlungen, sondern in der „Zinsfalle“. Die Spareffekte reichen nicht aus, die zusätzlichen Zinseffekte aufgrund der Neuverschuldung abzudecken.“

Angesichts dieser Entwicklungen kann es nicht überraschen, dass das Rütteln an dem Insolvenzunfähigkeits-Dogma immer vernehmlicher wird und die Stimmen sich mehren, die Übertragbarkeit der Grundsätze privatwirtschaftlicher Insolvenzverfahren auf Gebietskörper-

---

<sup>90</sup> Vgl. dazu Schuppert (1993b: 26ff).

<sup>91</sup> Budäus (2005: 10f)

schaften zumindest zu prüfen. Deswegen soll im Folgenden zunächst ein Blick auf die internationale Praxis und sodann auf die neuere Reformdiskussion geworfen werden, und zwar weniger mit dem Ziel, eine Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften zu entwerfen, als vielmehr zu überlegen, welche Elemente des Insolvenzrechts – einem Rechtsgebiet, das sich seit Jahrhunderten mit dem „Sozialphänomen“ von Zahlungsunfähigkeit beschäftigt<sup>93</sup> – in die Konzeptualisierung eines Haushaltsnotlagengrundsätzegesetzes übernommen werden können.

### **5.2.2 Zur Diskussion über die Insolvenzfähigkeit von Gebietskörperschaften**

#### (1) Ein Insolvenzrecht für Staaten

##### (a) Zur Aktualität des Themas

Es gibt in der wissenschaftlichen Zunft gewisse untrügliche Anzeichen dafür, ob ein Thema „in der Luft liegt“ oder nicht. Anzeichen solcher Art sind z.B., ob ein bestimmtes Thema gewählt wird, um sich mit einem Vortrag darüber für einen ausgeschriebenen Lehrstuhl zu empfehlen oder ob es als Gegenstand eines Habilitationsvortrages ausgesucht wird: in beiden Varianten tauchte unlängst das Thema des Staatsbankrottes auf<sup>94</sup>; wenn man also diese Indikatoren zugrundelegt, ist das Thema des Staatsbankrotts und seiner Regelbarkeit – um es kurz zu machen – „in“.

Aber nicht nur die Wissenschaft beschäftigt sich damit<sup>95</sup>, sondern auch die internationale Praxis, wie der viel diskutierte Vorschlag<sup>96</sup> des internationalen Währungsfonds zeigt, in Gestalt eines „Sovereign Debt Restructuring Mechanism“ (SDRM) Grundstrukturen eines internationalen Insolvenzrechtsverfahrens zu entwickeln<sup>97</sup>. Auch deswegen liegt das Thema eines Insolvenzrechts für Staaten – insbesondere unter dem Eindruck des „Falles Argentinien“<sup>98</sup> – in der Tat in der Luft.

##### (b) Regelungsfähigkeit und Regelungsbedürftigkeit staatlicher Insolvenz

---

<sup>92</sup> Fox (2002: 359).

<sup>93</sup> Paulus (2002: 725).

<sup>94</sup> Als Beispiel für einen Habilitationsvortrag (vom 10.02.2005) siehe Ohler (2005: 590ff).

<sup>95</sup> Siehe außer Kämmerer und Ohler vor allem die Beiträge in: Dabrowski et al. (2003).

<sup>96</sup> Vgl. etwa Paulus (2003a: 401ff.); Hefeker (2002: 684ff).

<sup>97</sup> Siehe zum IWF-Vorschlag die äußerst informative Darstellung und Kommentierung bei Berensmann (2003).

Ein wichtiger Punkt ist natürlich zunächst die Frage, ob ein Insolvenzrecht für Staaten im Hinblick auf den ehernen *Grundsatz der staatlichen Souveränität* überhaupt denkbar ist. Mustert man die neuere Literatur dazu durch, so kommt man zu dem relativ eindeutigen Ergebnis, dass die staatliche Souveränität weder einem konsentierten Insolvenzverfahren noch dem in der Praxis des internationalen Währungsfonds üblichen Praxis der „Konditionalität“ der Darlehensvergabe entgegensteht; einige holzschnittartige Bemerkungen mögen dazu ausreichen:

(i) Das Völkerrecht kennt nicht nur das Prinzip der Souveränität der Staaten, es kennt auch den *Grundsatz der Vertragsfreiheit*, und zwar – und das ist hier die Pointe – als Ausfluss staatlicher Souveränität:

„Das völkerrechtliche Vertragsrecht war weitgehend – und ist dies auch heute noch – vom Grundsatz der Vertragsfreiheit bestimmt. Das hängt unmittelbar mit dem Prinzip der Souveränität der Staaten zusammen. Grundsätzlich ist es das Recht des souveränen Staates, zu entscheiden, mit wem und worüber er einen Vertrag schließt“.<sup>99</sup>

Grenzen findet diese völkerrechtliche Vertragsfreiheit – die sogar die eine deutliche Machtasymmetrie der Vertragsparteien widerspiegelnden sog. „ungleichen Verträge“ nicht ausschließt<sup>100</sup> – nur dort, wo es sich um den eng begrenzten Bereich handelt, der im geltenden Völkerrecht dem Kernbestand anerkannter *ius cogens-Normen* und -Grundsätze zugerechnet wird; was von diesem zwingenden Völkerrecht erfasst wird und daher nicht Gegenstand vertraglicher Regelungen sein kann, fassen Delbrück und Wolfrum wie folgt zusammen<sup>101</sup>:

„So stellt das umfassende Verbot der gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Anwendung oder Androhung von Gewalt in den internationalen Beziehungen eine Grundnorm des Gewohnheitsrechts, VOR ALLEM ABER ALS ZENTRALE Norm der Charta der VN (Art. 2, Ziff. 4) einen konstitutiven Teil der institutionellen Friedensordnung als Rechtsordnung dar. Nach der Rechtsprechung des IGH gehören neben dem Gewaltverbot und dem damit eng verbundenen Interventionsverbot vor allem Normen aus dem Bereich des Schutzes fundamentaler Menschenrechte zum *ius cogens*: so das Verbot des Völkermordes, das Verbot der Folter, das Verbot der Sklaverei und des Sklavenhandels, aber auch die im Urteil zum Barcelona-Traction-Fall als Grundsätze mit *erga omnes*-Wirkung aufge-

<sup>98</sup> Siehe Jost (2003, S. 29ff).

<sup>99</sup> Delbrück/Wolfrum (2002: 535).

<sup>100</sup> Vgl. zur Geschichte der ungleichen Verträge im neueren Völkerrecht Conrad (1999).

<sup>101</sup> Delbrück/Wolfrum (2002: 537).



fürten Verbote der Rassendiskriminierung und der Apartheid-Politik, denen ebenfalls ius cogens-Charakter zugesprochen werden kann. Darüber hinaus werden auch grundlegende Normen des humanitären Völkerrechts (ius in bello) zumindest als erga omnes-Normen eingestuft, den ‚basic considerations of humanity‘ sogar ius cogens-Charakter zugesprochen.“

Als eine erste Zwischenbilanz wird man angesichts des völkerrechtlichen Grundsatzes der Vertragsfreiheit souveräner Staaten und angesichts des mit den Stichworten „Gewaltverbot und Menschenrechte“ zu skizzierenden Ausnahmebereichs zwingenden Völkerrechts zu dem eindeutigen Ergebnis kommen, dass das geltende Völkerrecht einem vertraglich vereinbarten Insolvenzverfahren nicht entgegensteht.

(ii) Auch Christoph Paulus ist in seinen viel zitierten „Überlegungen zu einem Insolvenzverfahren für Staaten“<sup>102</sup> dem Souveränitätsargument entgegengetreten und hat in diesem Zusammenhang nicht nur auf den beobachtbaren Wandel des Souveränitätsbegriffs abgestellt, sondern vor allem darauf, dass es mit dem US-amerikanischen Chapter 9-Verfahren durchaus ein Beispiel für ein funktionsfähiges Insolvenzverfahren über Gebietskörperschaften gäbe; er führt dazu Folgendes aus<sup>103</sup>:

„Im Übrigen zeigt ein Blick auf das US-amerikanische Insolvenzrecht, dass ein Insolvenzverfahren über Körperschaften des öffentlichen Rechts (Municipalities) durchaus unter Wahrung ihrer Souveränitätsbelange durchgeführt werden kann. *In Gestalt des US-amerikanischen Chapter 9-Verfahrens existiert ein praxisbewährtes Modell*, in das sämtliche Gläubiger einbezogen werden und *der souveräne Schuldner weiterhin handlungsfähig gehalten wird*. Das Verfahren stellt eine auf die Besonderheiten des in Frage stehenden Schuldners angepasste Variante des allgemeinen Reorganisations- oder Planverfahrens (Chapter 11) dar. Soweit ersichtlich, ist es das ausgefeilteste und am weitesten fortentwickelte Modell der insolvenzrechtlichen Behandlung einer souveränen, öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft. Bereits seit 1934 finden sich entsprechende Vorbilder in der amerikanischen Konkursgesetzgebung. Eine Vielzahl von Fällen – und hier insbesondere die Zahlungsunfähigkeit der Stadt New York im Jahre 1975 – haben dazu geführt, dass das Verfahren weiter entwickelt und an die praktischen Bedürfnisse angepasst wurde. Auf Details wird bei der Ausgestaltung eines Verfahrensvorschlags mehrfach zurückzukommen sein.“

Man wird – um eine weitere zwischenbilanzierende Bemerkung zu machen – diesem Beispiel des Chapter 9-Verfahrens eine gewisse Überzeugungskraft nicht absprechen können.

---

<sup>102</sup> Paulus (2002: 725).

<sup>103</sup> Paulus (2002: 727).

(iii) Steht das Souveränitätsargument also einem Insolvenzverfahren für Gebietskörperschaften prinzipiell nicht entgegen, so gilt dies auch für das ja durchaus *eingriffsintensive Konditionalitätsregime*, das der Internationale Währungsfonds auf der internationalen Bühne praktiziert und das von Klaus Weigeldt in seiner grundlegenden Untersuchung mit wenigen Strichen wie folgt skizziert und problematisiert worden ist<sup>104</sup>:

„Die Kredite, die regelmäßig in Form der sog. *Bereitschaftskreditvereinbarungen* abgewickelt werden, sind mit Auflagen, den Erfüllungskriterien, versehen, die ein Staat einzuhalten hat, um im Rahmen seiner Kreditlinie weitere Zahlungsmittel anfordern zu können. Diese Auflagen stellen die Essenz der Politik der Konditionalität dar. Die strengen Auflagen des IWF, die wie die weiteren Inhalte der Bereitschaftskreditvereinbarungen meist vertraulich behandelt werden, verpflichten die Staaten zu intensiven Einschnitten in ihren Haushalten, so dass häufig drastische Verschlechterungen der ohnehin angespannten sozialen und wirtschaftlichen Lage der Schuldnerstaaten die zwangsläufige Folge sind. Diese Auflagenpolitik hat zu unzähligen Vorwürfen mit dem Inhalt geführt, der Fonds handele rechtswidrig, wobei die angebliche Verletzung der Staatssouveränität neben der Beschuldigung, die Menschenrechte nicht zu beachten, am schwersten wiegt und daher Gegenstand dieser Untersuchung war.“

In seiner Arbeit kommt Weigeldt zu dem eindeutigen Ergebnis, dass sowohl das Souveränitätsprinzip wie das völkerrechtliche Interventionsverbot durch die Konditionalitätspraxis des IWF nicht verletzt werden; was zunächst das Souveränitätsprinzip angeht, so führt er dazu in seinen zusammenfassenden Thesen Folgendes aus<sup>105</sup>:

„Die historische Entwicklung der Staatssouveränität zeigt die Veränderung von einem absoluten und undurchdringbaren zu einem relativen und abgeschwächten Verständnis, das insbesondere mit der zunehmenden Delegation von staatlichen Funktionen auf die Internationalen Organisationen einen entscheidenden Wandel erfahren hat. Besonders deutlich wird die *Relativierung der Staatssouveränität* im Bereich des internationalen Umweltrechts und auf dem Gebiet des internationalen Handels und der internationalen Finanzdienstleistungen. Nur eine ultra vires-Handlung des Fonds, also ein Überschreiten der durch die mitgliedstaatliche Ermächtigung gedeckten organisationsrechtlichen Kompetenzen, kann eine Verletzung der Staatssouveränität hervorrufen. Die Praxis der Bereitschaftskreditvereinbarungen mit der Ermächtigung durch den letter of intent erweitert jedoch die grundsätzlich bestehende Rechtsmacht des Fonds im Einzelfall. Der im Recht des IWF anwendbare *Grundsatz volenti non fit iniuria* führt zu einem wirksamen Ausschluß der Verletzung der Staatssouveränität durch die Mitgliedstaaten.“

---

<sup>104</sup> Weigeldt (1999: 251).

<sup>105</sup> Weigeldt (1999: 252 f).

Auch das Interventionsverbot werde nicht verletzt<sup>106</sup>:

„Das *Verbot der völkerrechtlichen Intervention*, dessen Schutzgut die staatliche Souveränität ist, dient als weiterer Gradmesser zur Überprüfung der Konditionalität des IWF; hierbei ist entscheidendes Kriterium einer völkerrechtswidrigen Intervention das *Vorliegen unzulässigen Zwangs*. Der Bereich der in diesem Zusammenhang zu bestimmenden ausschließlich mitgliedstaatlichen Angelegenheiten hängt von dem Ausmaß der dem IWF zugebilligten rechtlichen Kompetenzen ab. Wiederum schließt der jeweilige letter of intent – *volenti non fit iniuria* – einen Eingriff von seiten des IWF aus. Darüber hinaus liegt auch der zur Bejahung einer unzulässigen Intervention erforderliche völkerrechtliche Zwang bei der Kreditvergabepolitik des Fonds gegenüber den Schuldnerstaaten nicht vor.“

Auch mit dem anderen Standardargument, eine Insolvenz für Gebietskörperschaften sei schon deshalb prinzipiell ausgeschlossen, weil sie unverzichtbar öffentliche Aufgaben wahrzunehmen hätten, ist es bei näherer Betrachtung nicht allzu weit her; Christoph Ohler hält dieser *Standardbehauptung von der fehlenden Insolvenzfähigkeit von öffentlichen Körperschaften* zu Recht die folgende, auf die Ziele des heutigen Insolvenzverfahrens<sup>107</sup> abstellende Überlegung entgegen<sup>108</sup>:

„Aus juristischer Sicht lautet der Einwand, dass der Staat nicht mit einem privaten Schuldner zu vergleichen sei. Der Staat könne nicht einem wie auch immer gearteten Verfahren unterworfen werden, das zur Liquidation des Staatsvermögens und der anschließenden quotenmäßigen Befriedigung der Gläubiger führe. Ansonsten wäre der Staat nicht mehr in der Lage, seine übergreifenden Aufgaben zu erfüllen und hörte auf, Staat zu sein. Dieses Argument trifft sicherlich zu, soweit man in einem Insolvenzverfahren lediglich das Ziel sieht, die Ansprüche der Gläubiger durch umfassende Verwertung des Schuldnervermögens zu befriedigen. Anspruchsbefriedigung und Liquidation des Gemeinschuldners gingen dabei Hand in Hand. Soweit man in einem Insolvenzverfahren dagegen die Funktion sieht, neben der Befriedigung der Gläubigerinteressen auch *die Reorganisation des Schuldners herbeizuführen*, ergibt sich ein anderes Bild. Ganz in Übereinstimmung mit dem Ansatz des modernen Insolvenzrechts ließe sich formulieren, das Insolvenzverfahren solle das Überleben des Gemeinschuldners erst ermöglichen, indem er sich von seinen Restschulden befreit.“

Als zweite Zwischenbilanz wird man daher feststellen können, dass weder das Souveränitätsargument, noch der Gesichtspunkt „öffentliche Aufgabenträger“ einem Insolvenzverfahren für

---

<sup>106</sup> Weigeldt (1999: 253 f).

<sup>107</sup> § 1 der geltenden Insolvenzordnung hat folgenden Wortlaut: „Das Insolvenzverfahren dient dazu, die Gläubiger eines Schuldners gemeinschaftlich zu befriedigen, indem das Vermögen des Schuldners verwertet und der Erlös verteilt oder in einem Insolvenzplan eine abweichende Regelung insbesondere zum Erhalt des Unternehmens getroffen wird. Dem redlichen Schuldner wird Gelegenheit gegeben, sich von seinen restlichen Verbindlichkeiten zu befreien.“

Gebietskörperschaften prinzipiell entgegenstehen; eine ganz andere und davon zu unterscheidende Frage ist die, wie man in einem öffentlich-rechtlichen Insolvenzverfahren den Besonderheiten öffentlicher Körperschaften Rechnung zu tragen hätte.

### (3) Ein Insolvenzrecht für Gemeinden?

Während bisher überwiegend die Möglichkeit und Wünschbarkeit eines Insolvenzverfahrens für souveräne Staaten debattiert wurde, hat die Diskussion nunmehr auch die kommunale Ebene erreicht, was unserer Einschätzung bestätigt, dass das Haushaltsnotlagen- und Insolvenzthema nicht nur en vogue ist, sondern dringend einer – wie auch immer aussehenden – Regelung bedarf.

Dies ist auch die Auffassung von Christoph Paulus, der mit seinen „Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit von Gemeinden“<sup>109</sup> die Diskussion energisch angestoßen hat; sein Fazit lautet wie folgt<sup>110</sup>:

*„Die Finanznotlage einer Vielzahl von deutschen Gemeinden legt den Gedanken an ein Insolvenzverfahren nahe. Dies umso mehr, als es der Gesetzgeber der InsO selbst ist, der von einer Insolvenzfähigkeit dieser juristischen Personen des öffentlichen Rechts ausgeht. Die Vorteile der Durchführung liegen auf der Hand – allem voran die damit geschaffene Möglichkeit, nach einem schmerzhaften Einschnitt einen Neuanfang gestalten zu können. Was diesen Gedanken gleichwohl so gewagt erscheinen lässt, ist ein mentales Verharren bei dem noch in der KO allein geregelten Zerschlagungsmechanismus. Das aber ist nunmehr bekanntlich Vergangenheit. Die InsO hat schließlich ein Reorganisierungsinstrumentarium in Gestalt des Planverfahrens geschaffen, das ein erneutes, modernisiertes Überdenken der Insolvenzoption für Gemeinden erforderlich macht und rechtfertigt.“*

Inzwischen sind die Überlegungen weitergegangen und ihr derzeitiger Stand findet sich umfassend dokumentiert in dem sehr abgewogenen und daher auch mit einem Fragezeichen versehenen Beitrag von Angela Faber zur „Insolvenzfähigkeit für Kommunen?“<sup>111</sup>. Auch sie hält ein den Besonderheiten von Gebietskörperschaften angepasstes *Insolvenz-Planverfahren* für einen denkbaren Regelungsweg und führt dazu Folgendes aus<sup>112</sup>:

---

<sup>108</sup> Ohler (2005: 590ff).

<sup>109</sup> Paulus (2003b: 869ff).

<sup>110</sup> Paulus (2003b: 872).

<sup>111</sup> Faber (2005: 933ff).

<sup>112</sup> Faber (2005: 945 f).

„Aus dieser ersten vorsichtigen Einschätzung folgt, dass die Einführung einer beschränkten oder unbeschränkten Insolvenzfähigkeit für die Kommunen wegen des im Vorfeld einer Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung liegenden verfassungsrechtlichen Anspruchs auf angemessene Finanzausstattung oder finanzielle Mindestausstattung eigentlich obsolet ist. Aufgrund der Ausstattungspflichten auf Seiten des Landes dürfte es schon nicht zu einem nach geltendem Insolvenzrecht erforderlichen Eröffnungsgrund kommen. Anders sähe es aus, wenn die übergeordneten Gebietskörperschaften nicht bereit oder imstande wären, ihren Ausstattungspflichten zu genügen. Wenn man eine Insolvenzfähigkeit von Kommunen ernsthaft erwägen wollte, müsste man wegen der besonderen Funktion von Gebietskörperschaften, öffentliche Aufgaben zu erfüllen, ein gesondertes Insolvenzrecht für öffentliche Gebietskörperschaften schaffen, bei welchem *die Schaffung einer Grundlage für die Zukunft und nicht die Gläubigerbefriedigung im Vordergrund stehen* sollte. Nur insoweit besteht eine ähnliche Interessenlage wie bei dem *Planverfahren* nach geltendem privatem Insolvenzrecht. Hinsichtlich der Rangfolge der Gläubigerbefriedigung müsste sicherlich ein Gesichtspunkt sein, ob der jeweilige Gläubiger die Möglichkeit hatte, – z.B. als kreditvergebende Bank – auf die Begründung des Schuldverhältnisses zur Kommune Einfluss zu nehmen oder aber – wie z.B. als Empfänger einer gesetzlich normierten Leistung – nicht. Eine Beschränkung der Insolvenzfähigkeit der Kommunen auf die freiwillige Aufgabenerfüllung dürfte hingegen zu einem Ausverkauf, zur Liquidation kommunaler Selbstverwaltung führen. Trotz der geübten Kritik an den zur Insolvenzfähigkeit von Kommunen unterbreiteten Vorschlägen zwingt die dramatische Finanzsituation aller staatlicher und kommunaler Ebenen Wissenschaft und Praxis dazu, über neue Instrumente der Haushaltskonsolidierung nachzudenken, wobei die hundertprozentige Besitzstandswahrung auf Seiten aller Beteiligten – Gläubiger und Schuldner – wohl illusionär sein dürfte. Insoweit ist die Interessenlage mit der eines privaten Insolvenzverfahrens schon jetzt vergleichbar.“

Vor allem aber macht Angela Faber vollkommen zutreffend geltend, dass die Einführung eines Insolvenzverfahrens für Gebieteskörperschaften sich auf alle Verwaltungsebenen – Bund, Länder und Gemeinden – erstrecken müsse, da wegen der Neigung der höheren Ebene, Aufgaben und Kosten nach unten durchzureichen, insolvenzfähige Gemeinden in der Tat im Alleinbesitz des „Schwarzen Peters“ wären<sup>113</sup>:

„Im Falle der Einführung einer unbeschränkten oder beschränkten Konkursfähigkeit der Kommunen würde sich automatisch die Frage stellen, warum für die anderen Ebenen der öffentlichen Gebietskörperschaften, insbesondere Bund und Länder, nicht Ähnliches überlegt werden sollte. Für den Bereich der Bundesländer ist dies neuerdings in dem erwähnten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen auch erfolgt. Diese Überlegung drängt sich umso mehr auf, als Bund und Länder ihren Teil zu der kommunalen Finanzmisere in der Vergangenheit durch die Übertragung von kostenträchtigen Aufgaben auf die Kommunen unter Außerachtlassung entsprechender notwendiger Kostenerstattungen beigetragen haben. Die Zulassung einer nur kommunalen Insolvenz würde die Kommunen, die bereits

---

<sup>113</sup> Faber (2005: 945).

Opfer dieser staatlichen Aufgaben- und Finanzpolitik geworden sind, zu den Sündenböcken machen, die diese misslungene Politik durch Liquidation ihrer verbliebenen freiwilligen Aufgabenspielräume nun ausbaden müssten.“

### **5.2.3 Zwischenbilanz**

Die bisherigen Überlegungen haben ergeben, dass es nicht nur eine Reihe von guten Gründen dafür gibt, einer rechtlichen Ausgestaltung von Haushaltsnotlagen- und Insolvenz-Situationen von Gebietskörperschaften das Wort zu reden, sondern dass die zum Teil dramatische Lage der öffentlichen Haushalte die Schaffung solcher Regelungsstrukturen als überfällig erscheinen lässt. Die bisherigen Überlegungen haben weiter gezeigt, dass die Sachprobleme der Haushaltsnotlage wie der Überschuldung so eng miteinander zusammenhängen, dass es nahe liegt, die Regelungsstruktur des insolvenzrechtlichen Planverfahrens in die zu entwerfende Regelungsstruktur eines Haushaltsnotlagenregimes zu integrieren. Wie ein solches Haushaltsnotlagenregime in seinen groben Zügen aussehen könnte, gilt es nunmehr zu diskutieren.

## **6. Bausteine eines zu entwickelnden Haushaltsnotlagenregimes**

### **6.1. Ein Blick in den Instrumentenkasten oder von den Schwierigkeiten der Haushaltsnotlagenprävention und Haushaltsnotlagensanierung**

Das Phänomen einer übermäßigen Verschuldung von Gebietskörperschaften mit der Folge ihrer eingeschränkten Handlungsfähigkeit bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben ist hinsichtlich seiner Intensität vielleicht neuartig, andererseits aber dermaßen ein Klassikerproblem, dass es nicht an Versuchen gefehlt hat und fehlt, drohenden Haushaltskrisen rechtzeitig zu begegnen oder eingetretenen Haushaltskrisen abzuwenden. Es ist hier nicht der Ort, alle nur denkbaren Instrumente darzustellen und zu würdigen; mit wenigen Pinselstrichen sollen aber wenigstens *die zentralen Strategien zur Bewältigung von Haushaltskrisen* kurz skizziert werden.

### 6.1.1. *Haushaltsnotlagenprävention durch Festlegung von Verschuldensgrenzen*

Die erste, sich geradezu aufdrängende Strategie besteht darin, eine Haushaltsnotlage dadurch gar nicht erst entstehen zu lassen, dass die *Aufnahme von Krediten rechtlich begrenzt wird*. Diesen Weg haben nahezu alle Staatsverfassungen beschritten, so auch das Grundgesetz, nach dessen Art. 115 die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten darf, es sei denn, es geht um die „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Die Begrenzungswirkung dieser verfassungsrechtlichen Verschuldensbremse tendiert gegen Null; wir können an dieser Stelle der Versuchung nicht widerstehen, eine Passage eines Beitrags aus der Feder eines der Verfasser zu zitieren, in dem es dazu wie folgt heißt<sup>114</sup>:

„Diese mit der wirtschaftspolitischen Instrumentalisierung des Haushaltsrechts eingeführte situationsbezogene Betrachtungsweise ruft förmlich nach der juristischen Umarmung mit Begriffen wie Beurteilungsspielraum, Einschätzungsprärogative, Vertretbarkeitskontrolle etc. Aber nicht nur solche ‚klassischen‘ Bedenken wie die der geringen Justitiabilität der Vorschrift sind hier veranlasst; es fragt sich darüber hinaus, ob sie angesichts der tatsächlichen Entwicklung von Wirtschaft und Haushalt überhaupt noch funktionieren kann. Helmut Gschwendtner hat in seinem Gutachten zu den Grenzen der Staatsverschuldung zu Recht ausgeführt<sup>115</sup>, dass – würde man die Maßstäbe der ‚golden sixties‘ anlegen – wir es heute mit einer permanenten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu tun hätten, Art. 115 GG auf absehbare Zeit leer liefe. Damit ist das Problem auf dem Tisch, ob eine solche Einrichtung wie die des umformulierten Art. 115 GG, die aus dem Arsenal einer antizyklischen Konjunkturpolitik stammt, angesichts einer weitgehenden strukturellen Wachstumsschwäche der Wirtschaft überhaupt greifen kann. Ein weiteres kommt hinzu. Kirchhof hat in seiner Begründung des Normenkontrollantrages der CDU-CSU-Fraktion betreffend den Verstoß des Haushaltsgesetzes 1981 gegen Art. 115 GG<sup>116</sup> auf die Gefahr hingewiesen, dass die bloße Zinslast der Staatsverschuldung in den nächsten Jahren die Obergrenze des Art. 115 GG überschreiten könne und damit diese Vorschrift ad absurdum führe. *Skepsis gegenüber der Steuerungskraft haushaltsrechtlicher Vorschriften in Schlechtwetterzeiten ist daher geboten*. In der Hansestadt Hamburg etwa werden trotz des mit Art. 115 GG inhaltlich übereinstimmenden § 18 Abs. 1 LHO unter Berufung auf ein wirtschaftliches Ungleichgewicht auch die laufenden Kosten der Verwaltung aus Krediten finanziert. Eine Fortsetzung dieser Praxis wurde ausdrücklich angekündigt. Wenn also eine Steuerungsleistung des Haushaltsrechts darin besteht, Dämme zu errichten, so wird man wohl im Fall der Staatsverschuldung ‚Land unter‘ vermelden müssen.“

---

<sup>114</sup> Schuppert (1984: 216ff, 246 f).

<sup>115</sup> Gschwendtner (1981: passim).

<sup>116</sup> Normenkontrollantrag vom 6. September 1982.

Dass sich an dieser „Land unter“-Situation nicht nur nichts geändert hat, vielmehr die Hochwasserlage dramatischer ist denn je, zeigte sich unlängst in der ungeschminkten Ankündigung der Kanzlerkandidatin Angela Merkel, es müsse in der Startphase der Großen Koalition ein verfassungswidriger Haushalt vorgelegt werden, in dem die Kreditaufnahmen mehr als doppelt so hoch seien wie das Investitionsvolumen.<sup>117</sup>

Angesichts dieses eindeutigen Befundes wird man bei dem Entwurf von Regelungsstrukturen eines Haushaltsnotlagenregimes nicht alleine und auch nicht primär auf die Festlegung von Verschuldungsgrenzen vertrauen dürfen.

### **6.1.2. Haushaltsnotlagenprävention durch Installierung von Verschuldenswächtern: vom Reichssparkommissar über die Bundes-schuldenverwaltung bis zu dem Bund der Steuerzahler**

Eine das Gemeinwesen erdrosselnde Höhe der Staatsverschuldung zu vermeiden, ist sicherlich ein zentraler Gemeinwohlbelang. Sollen bestimmte Gemeinwohlbelange nicht im Konkurrenzkampf mit anderen, besonders wählerwirksamen Gemeinwohlbelangen ein Dornröschendasein fristen oder gar untergehen, bedarf es durchsetzungsstarker oder zumindest öffentlichkeitswirksamer Anwälte oder Wächter dieser Belange wie etwa einer Verfassungsgerichtsbarkeit als Hüterin der Verfassung, einer Zentralbank als Hüterin einer stabilen Währung oder eines Kartellamtes als Hüter des Wettbewerbs. Solche *institutionellen Anwälte oder Wächter des Gemeinwohls*<sup>118</sup> können – wie etwa die Rechnungshöfe als Anwälte von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit – von der Rechtsordnung absichtsvoll installiert werden, die Rechtsordnung kann solche Anwälte oder Wächter von Gemeinwohlbelangen positiv zur Kenntnis nehmen – wie etwa in Form der Zulässigkeit der Verbandsklage von Umweltschutzorganisationen –, oder es kann sich um selbsternannte Wächter des Gemeinwohls handeln wie etwa Greenpeace oder Transparency International.

---

<sup>117</sup> Nach heftigen Reaktionen in der Öffentlichkeit und der Ankündigung einer Verfassungsklage seitens der FDP wurde in der Diktion der im Entstehen begriffenen Großen Koalition zunehmend auf die Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG verwiesen.

<sup>118</sup> Dazu Schuppert (2002b: 19-64).



(1) Als Beispiel für *absichtsvoll installierte Haushalts- und Verschuldenswächter* sollen hier die Einrichtung eines Reichssparkommissars sowie die Bundesschuldenverwaltung dienen.

Was zunächst den *Reichssparkommissar* angeht<sup>119</sup>, so ist seine Schaffung vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage des Deutschen Reiches zu sehen, die zu stärksten Einsparungen in allen Bereichen des öffentlichen Haushaltswesens zwang. Die erstmalige Bestellung des Präsidenten des Rechnungshofs des Deutschen Reiches zum Reichssparkommissar erfolgte durch Kabinettsbeschluss vom 27.11.1922, der folgenden Wortlaut hatte<sup>120</sup>:

„1. Die Reichsregierung ersucht den Präsidenten des Rechnungshofs, Staatsminister a.D. Saemisch, im Benehmen mit dem Reichsminister der Finanzen den gesamten (ordentlichen und außerordentlichen) Haushalt und insbesondere die Haushalte und die Haushaltsführung der einzelnen Reichsministerien durchzuprüfen, der Reichsregierung Gutachten über das Ergebnis der Prüfung zu erstatten und bestimmte Vorschläge zu machen über Ersparnisse im Haushaltsplan, für die Verbilligung und Vereinfachung der Verwaltung, insbesondere auch der Verminderung des planmäßigen und außerplanmäßigen Personals, gegebenenfalls unter Aufhebung entbehrlich werdender Behörden, sowie für eine wirtschaftliche Gestaltung der Einnahmen.  
2. Der Präsident des Rechnungshofs, Staatsminister a.D. Saemisch, ist im Rahmen seiner Sonderaufgabe befugt, alle Ermittlungen anzustellen, die ihm zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendig erscheinen[...]“

Was die Bundesschuldenverwaltung angeht, so wird sie in dem grundlegenden Werk von Wolfram Höfling über das Staatsschuldenrecht „als Organ präventiver Schuldenkontrolle“ charakterisiert<sup>121</sup>; wenn man aber nun als neugierig gewordener Leser gehofft hatte, bei dieser Institution einem effektiven Verschuldenswächter zu begegnen, sieht man sich jedoch alsbald enttäuscht<sup>122</sup>. Über die Kontrollpraxis und das Kontroll-Selbstverständnis der Bundesschuldenverwaltung – einer selbständigen, nicht weisungsgebundenen Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen – berichtet Höfling Folgendes<sup>123</sup>:

„Die Bundesschuldenverwaltung hatte noch in ihren ersten Jahresberichten, zuletzt im Jahresbericht 1981, die Nettokrediteinnahmen den Investitionsausgaben gegenübergestellt und dabei referierend auf die Regelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG verwiesen. Eine rechtliche Bewertung, die namentlich für das Jahr 1981, in dem die Nettokreditaufnahme mit 37,39 Milliarden DM deutlich über den Ist-Ausgaben für Investi-

---

<sup>119</sup> Vgl. dazu Popitz (1927: Sp. 123ff)..

<sup>120</sup> Hier zitiert nach Rischer (1995: 89).

<sup>121</sup> Höfling (1993: 376ff).

<sup>122</sup> Vgl. auch die kritische Einschätzung bei Friauf (1999: § 91, Rdz. 66ff).

<sup>123</sup> Höfling (1993: 386/387).

tionen (30,5 Milliarden) lag, nahegelegen hätte, unterblieb in diesem Zusammenhang. In ihrem jüngsten Jahresbericht (1990) hat die Bundesschuldenverwaltung nun ihr Kontrollselbstverständnis zu diesem Punkt offengelegt: „Die Einhaltung der in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Schranke, wonach die Kreditaufnahme die im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben im Normalfall nicht überschreiten darf, hat die Bundesschuldenverwaltung nicht zu überwachen. Dieses Verfassungsgebot richtet sich, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18. April 1989 ... zum HG 1981 klargestellt hat, ausschließlich an den Haushaltsgesetzgeber.“

Letztlich sei – so Höfling – dieses restriktive Kontrollverständnis der Bundesschuldenverwaltung auch durchaus zutreffend und durch ihre Entstehungsgeschichte gerechtfertigt<sup>124</sup>:

„Seit jeher ist die Kontrollkompetenz der Schuldenverwaltungsbehörde auf die Einhaltung der ‚formellen‘ Kreditgrenzen, d.h. das Vorliegen einer der Höhe nach bestimmten bzw. bestimmbaren Kreditermächtigung und der darin statuierten Grenzen und Modalitäten beschränkt. Die Beachtung der ‚materiellen‘ Verschuldungsvoraussetzungen, die bis 1969 mit den Kriterien ‚außerordentlicher Bedarf‘ und ‚werbender Zweck‘ verfassungsrechtlich statuiert waren, war der Überwachungsbefugnis der Schuldenverwaltung entzogen. Hieran hat sich durch die Neufassung des Art. 115 GG nichts geändert. Solange die Kontrollkompetenz der Bundesschuldenverwaltung sich nicht auf eine explizite Befugnisnorm entsprechenden Inhalts stützen kann, verbietet sich eine kompetenzerweiternde Interpretation.“

Also auch hinsichtlich solcher absichtsvollen institutionellen Vorkehrungen – so wird man aus diesen und anderen Beispielen<sup>125</sup> lernen müssen – ist eine gewisse Skepsis hinsichtlich ihrer Fähigkeit, die Staatsverschuldung in Grenzen zu halten, mehr als angebracht.

Als Beispiel für einen selbsternannten Gemeinwohlakteur mit dem Selbstverständnis eines Sparkommissars und Verschuldenswächters sei hier der Bund der Steuerzahler genannt<sup>126</sup>. Wie andere selbsternannte, vom Zuspruch und Vertrauen seiner Mitglieder abhängige Gemeinwohlwächter auch, ist der als Strategie vor allem auf eine öffentlichkeitswirksame Skandalisierungspolitik angewiesen<sup>127</sup>, mit der Missstände angeprangert und ins öffentliche Bewusstsein gerückt werden. Als Bestandteil dieser Skandalisierungspolitik sei hier die die Verfasser dieses Beitrages beeindruckende Schuldenuhr genannt, die am Hause des Bundes

---

<sup>124</sup> Höfling (1993: 387).

<sup>125</sup> Vgl. etwa die weit verbreitete Kritik an der Wirksamkeit der Rechnungshofkontrolle; Nachweise bei Schulze-Fielitz (1996).

<sup>126</sup> Laut Internet-Selbstporträt (Stand 26.4.2005) handelt es sich bei dem 1949 gegründeten Bund der Steuerzahler um „das Finanzgewissen der Nation“ in Form eines eingetragenen Vereins mit rund 400.000 Mitgliedern, die in 15 eigenständigen Landesverbänden organisiert sind.

<sup>127</sup> Zu den Handlungsstrategien selbst ernannter Gemeinwohlakteure siehe ausführlich und materialreich Kurbach (2003).

der Steuerzahler angebracht ist und mit präziser Gnadenlosigkeit anzeigt, wie sich der Schuldenbestand der Bundesrepublik Deutschland im Sekunden- und Minutentakt erhöht.

### **6.1.3. Haushaltsnotlagensanierung: von kommunalen Haushaltssicherungskonzepten zum Konditionalitätsregime des IWF**

Von der Konditionalitätspolitik des IWF bei der Vergabe von Krediten war schon wiederholt die Rede, so dass nunmehr vor allem die kommunale Ebene in den Blick genommen werden soll, was auch deshalb besonders lohnend ist, weil aus dem dort praktizierten Sanierungsinstrumentarium viel zu lernen ist.

In Zeiten knapper Gemeindegassen ist es zunächst Sache der *Kommunalaufsicht*, über Instrumente nachzudenken, wie die ihrer Aufsicht unterstehenden Gemeinden dazu angehalten und auch gezwungen werden können, Haushaltsnotlagen zu vermeiden bzw. sie zu sanieren; welche Rolle der Kommunalaufsicht dabei zukommt, ist von Dieter Mlynek am Beispiel Niedersachsens<sup>128</sup> wie folgt skizziert worden<sup>129</sup>:

„Die Rolle der Kommunalaufsicht beginnt hier mit der generellen Aufforderung, auf Einsparungen zu achten. Es ist dies die zunächst einmal im Beratungswege eigentlich stets, d.h. nicht nur in Zeiten knapper Kassen, gegebene Mahnung, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 82 Abs. 2 NGO). Häufiger Anlass hierfür sind etwa Feststellungen des Kommunalprüfungsamtes im Rahmen der überörtlichen Prüfung gem. § 121 NGO auf allen Gebieten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, die von der Kommunalaufsicht aufgegriffen und unter Beachtung des Opportunitätsprinzips bis zur Beanstandung (§ 130 NGO) verfolgt werden können. Die Mahnung zu sparen wird regelmäßig aber auch bei Durchsicht der Haushalts- und Stellenpläne gegeben, wenn über die Genehmigung von Kreditaufnahmen gem. § 92 Abs. 2 NGO befunden wird. Sie kann dann Eingang in die Bedingungen und Auflagen finden, unter denen die sogen. *Haushaltsgenehmigung* nach § 92 NGO erteilt werden kann. Eine dieser Auflagen kann es sein, binnen einer bestimmten Frist ein *Haushaltssolidierungskonzept* mit einem bestimmten Einsparvolumen zu erarbeiten. Zumeist wird diese Verpflichtung als Bedingung erst in die Genehmigungsverfügung eines im Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichenen Haushaltsplanes aufgenommen.“

---

<sup>128</sup> Die in dem Beitrag verwendete Abkürzung NGO meint die Niedersächsische Gemeindeordnung.

<sup>129</sup> Mlynek (1995: 54ff, 57).

Ein solches Haushaltskonsolidierungskonzept sollte – wie Mlynek weiter ausführt – aus zwei Teilen bestehen<sup>130</sup>:

„Das Haushaltskonsolidierungskonzept oder -programm sollte aus zwei Teilen bestehen. Der grundsätzliche Teil beschreibt die allgemeinen Sparziele und legt die Selbstbindungen des Rates fest. Das ist mindestens: innerhalb der Konsolidierungsphase keine neuen Investitionen, die mit Folgekosten verbunden sind, zuzulassen, keine Neuverschuldung einzugehen und Vermögensveräußerungen nur zur Schuldentilgung zu verwenden. In einem zweiten Teil müssen Felder gefunden werden, die im Detail der Einsparung geopfert werden sollen. Das sollten zuerst die Schwachstellen und Bereiche mit Reibungsverlusten in der Verwaltung sein, können und müssen dann aber auch teilweise als schmerzlich empfundene Einschnitte in kommunale Einrichtungen sein. Es ist gleich an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der kulturelle Bereich, wie häufig befürchtet, als dem freiwilligen, d.h. disponiblen Sektor zuzurechnender nicht als erster und zunächst einziger der Einsparung zugeführt werden muss. Vielmehr sind alle Aufgaben einer Prüfung der Einsparmöglichkeiten zu unterziehen. Können sie nicht völlig geopfert werden, muss zumindest die Art ihrer Erledigung geprüft werden.“

Interessant ist insbesondere, was Mlynek zu der von der Kommunalaufsicht wahrgenommenen *Wächterrolle* bemerkt, eine Rolle, die ihr deswegen unentrinnbar zufällt, weil der Gemeinderat selbst sich aus naheliegenden Gründen schwer damit tut, unpopuläre und unbequeme Sparmaßnahmen durchzusetzen (insofern ist der kommunalaufsichtliche Druck ein durchaus hilfreich empfundener Druck)<sup>131</sup>:

„Bei der Umsetzung und dem Vollzug eines beschlossenen Konsolidierungsprogramms ist die Kommunalaufsicht besonders gefordert, weil die Nähe des Rates zu seiner Wahlkreisbürgerschaft es ihm in der Praxis häufig schwierig macht, die im allgemeinen Teil des Programms beschlossenen Leitlinien durchzuhalten, wenn sie den speziellen Interessen des Wahlkreises widersprechen. Durchbrechungen der Leitlinien muss aber die Aufsicht verhindern, wenn das gesamte Unterfangen der Konsolidierung nicht gefährdet oder gar ad absurdum geführt werden soll. Sind ausnahmsweise Durchbrechungen von Leitlinien des allgemeinen Teils hinzunehmen, muss versucht werden, Kompensationen auszuhandeln. Es ist dies der Augenblick, wo ‚alte Rechnungen‘ beglichen werden können: So manche Rechtsverstöße, Schwachstellen oder Reibungsverluste, die das Rechnungsprüfungsamt oder auch das Kommunalprüfungsamt im Rahmen der überörtlichen Prüfung festgestellt und auf deren Beseitigung die Kommunalaufsicht teilweise seit Jahren gedrungen hat, können jetzt in die *Verhandlungen mit der Gemeinde*, ob die Aufsicht Verstöße gegen Grundlinien des Haushaltskonsolidierungsprogramms im Einzelfall dulden will, einbezogen werden.“

---

<sup>130</sup> Mlynek (1995: 58).

<sup>131</sup> Mlynek (1995: 58).

In einer gewissen Parallelität zu diesem Kontrollinstrumentarium der Kommunalaufsicht hat der Berliner Finanzsenator Thilo Sarrazin unlängst vorgeschlagen, ein Aufsichtsgremium für überschuldete Bundesländer zu installieren und – laut Bericht der Berliner Zeitung vom 21. Oktober 2005<sup>132</sup> – dazu Folgendes ausgeführt:

„Denkbar ist eine Staatsaufsicht über die Länder“, sagte Sarrazin. Der Finanzsenator schlug vor, dass beim Finanzplanungsrat – einem Gremium mit Vertretern aus Bund und Ländern – ein Stab eingerichtet werden könne, der eine Unabhängigkeit ähnlich der Rechnungshöfe erhalten müsse.

Dieser sei dann für die Genehmigung der Haushalte zuständig. Erst wenn der Stab, eine Art neue Behörde, den Haushalt freigebe, könne der in dem jeweiligen Land in kraft treten. „Ansonsten gibt es eine Haushaltssperre und vorläufige Haushaltsführung“, sagte Sarrazin. Dies würde die finanzschwachen Länder zwingen, verfassungsmäßige Etats vorzulegen.“

Das Aufstellen von Haushaltssicherungskonzepten ist ein so wichtiges Sanierungsinstrument, dass seine Aufstellung inzwischen in zahlreichen Kommunalverfassungen ausdrücklich verpflichtend vorgesehen ist; Angela Faber berichtet dazu Folgendes<sup>133</sup>:

„Sieben Kommunalverfassungen, nämlich die von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Thüringen sehen für den Fall, dass der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann, vor, dass die Kommunen ein Haushaltssicherungs-/Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen haben, in welchem darzulegen ist, bis zu welchem Zeitpunkt der Haushaltsausgleich und mit welchen Maßnahmen erreicht werden kann. Ferner sehen die Gemeindeordnungen eine unterschiedliche *Form der Mitwirkung der Kommunalaufsicht* beim Haushaltssicherungskonzept vor. Während das Haushaltssicherungskonzept in Mecklenburg-Vorpommern mit der Rechtsaufsichtsbehörde zu beraten ist, in Niedersachsen und dem Saarland der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden muss, muss es in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen von der Aufsichtsbehörde ggf. unter Bedingungen oder Auflagen genehmigt werden. Ferner sieht die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung als einzige eine konkrete zeitliche Ausgleichsperspektive vor. Danach darf die Aufsichtsbehörde das Haushaltssicherungskonzept nur genehmigen, wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im vierten auf das Haushaltsjahr folgende Jahr die Einnahmen (ohne Abdeckung von Fehlbeträgen aus dem Vorjahr) decken werden. Die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts als internes Planungsinstrument kann aber auch für die Kommunen der Bundesländer in Frage kommen, deren kommunales Haushaltsrecht dieses Instrument nicht erwähnt. Vielfach haben auch die Kommunalaufsichtsbehörden im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Prüfung kommunaler Haushaltssatzungen die Vorlage eines Haushaltssicherungskonzepts verlangt, da diese Forderung einen geringeren und damit

---

<sup>132</sup> S. 19: „Sarrazin will sich kontrollieren lassen. Finanzsenator schlägt Aufsichtsgremium für überschuldete Bundesländer vor“.

<sup>133</sup> Faber, (2005: 935 f).

verhältnismäßigeren Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht als die Versagung der Genehmigung oder die Beanstandung nicht genehmigungspflichtiger Teile der Haushaltssatzung bedeutete. Auch für Bedarfszuweisungsgemeinden wurde die Gewährung der Bedarfszuweisungen an die Vorlage eines Haushaltssicherungskonzepts geknüpft. Ferner sind die Kommunen frei darin, schon bevor der Haushaltsausgleich nicht mehr erreicht werden kann, rein vorbeugend ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Solange ein Haushaltssicherungskonzept von der Aufsichtsbehörde nicht genehmigt oder schon gar nicht aufgestellt wird und die Haushaltssatzung entsprechend noch nicht bekannt gemacht worden ist, befinden sich die betreffenden Kommunen im sog. Nothaushaltsrecht und sind den Limitierungen der vorläufigen Haushaltsführung unterworfen.“

#### **6.1.4. Zwischenbilanz**

Will man sich des Ertrages der zuletzt angestellten Überlegungen vergewissern, so kann man Folgendes festhalten: beim Umgang mit Haushaltsnotlagen sind *präventive und reaktive Maßnahmen* zu unterscheiden. Als präventive Maßnahmen kommen vor allem verpflichtende Verschuldensgrenzen in Betracht sowie die Installierung von institutionellen Verschuldenswächtern, die nicht nur Alarm schlagen, sondern die auch über ein gewisses Sanktionspotential verfügen müssen wie etwa über die Kompetenz – als schon reaktives Element –, die Vorlage eines Haushaltssanierungskonzepts verlangen zu können. Als Bestandteile einer Regulationsstruktur zur Vermeidung und Bekämpfung von Haushaltskrisen kommen daher drei Governance-Strategien in Betracht, nämlich die

- *Steuerung durch normative Vorgaben*, vor allem in Form von Verschuldensgrenzen
- *Steuerung durch institutionell-organisatorische Vorkehrungen*, sei es als Frühwarn- oder Aufsichtsinstanzen sowie
- *Steuerung durch Verfahren*, vor allem in Form verpflichtender Haushaltskonsolidierungskonzepte, die darüber hinaus normative Sparziele enthalten und dokumentieren müssen.

Mit diesen Einsichten gerüstet, geht es jetzt darum, die drei zentralen Bausteine eines Haushaltsnotlagen-Grundsatzgesetzes zu skizzieren.

## **6.2. Zu den drei zentralen Bausteinen eines Haushaltsnotlagenregimes**

Bevor die drei Bausteine „in Angriff“ genommen werden, sollte Klarheit darüber bestehen, dass es sich bei diesen Bausteinen nicht um isoliertes, überall verwendbares Baumaterial handelt, sondern um drei Elemente eines „Gesamtkunstwerkes“ Haushaltsnotlagenregime, Elemente, die aufeinander bezogen sind und nur zusammen einen sinnvollen Funktionszusammenhang ergeben.

### **6.2.1. Haushaltsnotlagenprävention durch Festlegung von Haushaltsnotlagenindikatoren**

Wie die politische Praxis gezeigt hat und zeigt, reicht allein das Normieren von Verschuldungsgrenzen nicht aus, um Haushaltskrisen zu verhindern, es sei denn, dass – wie in der Europäischen Union – ein Sanktionsregime bereitsteht, das zu durchaus fühlbaren Konsequenzen führen kann. Ein so weit gehendes Sanktionsregime, in dem Verschuldungsgrenzen überschreitende Bundesländer zunächst abgemahnt und in letzter Konsequenz mit Geldstrafen belegt werden, scheint uns kein hinreichend „autonomieschonendes“ Verfahren zu sein und wäre mit dem historisch gewachsenen deutschen Bundesstaatsverständnis nur schwer vereinbar.

Dies bedeutet aber nicht, dass Verschuldungsgrenzen keine sinnvolle Funktion hätten. Als Bestandteil eines *gestuften Haushaltsnotlagenverfahrens* machen sie durchaus Sinn und zwar in dreierlei Weise. Einmal können sie – wie der Wissenschaftliche Beirat beim BMF überzeugend ausgeführt hat – als Bestandteil eines *Frühwarnsystems* fungieren, in dem das Erreichen der Verschuldungsgrenze allen Beteiligten klarmacht, dass der Bereich des Unbedenklichen verlassen und die Zone „Haushaltskrise“ betreten wird; zum anderen hätte das eindeutige und andauernde Überschreiten der Verschuldungsgrenze eine *verfahrensauslösende Funktion*, nämlich als tatbestandliche Voraussetzung eines Haushaltsnotlagenverfahrens, das von einer mit einem Initiativrecht ausgestalteten Instanz ausgelöst werden kann; drittens schließlich – der soeben gebrauchte Begriff „tatbestandlich“ deutet es schon an – bedarf es aus juristischer

Sicht stets eines ausformulierten Tatbestandes, bei dessen Erfüllung eine bestimmte Rechtsfolge ausgelöst wird: diese dritte Funktion kann man *Tatbestandsfunktion* nennen<sup>134</sup>.

Wenn das alles richtig ist, dann bedarf es der *Entwicklung von Indikatoren* dafür, wann das Ausmaß der Verschuldung einen solchen „Pegelstand“ erreicht hat, dass von einer Haushaltsnotlage gesprochen werden kann. Aus rechtlicher Sicht ist es dabei zunächst irrelevant, ob mit den derzeitigen verfassungsrechtlichen Vorgaben auf das Verhältnis der Investitionsquote zur Verschuldungsquote oder mit den Maastricht-Kriterien auf das Verhältnis der Neu- bzw. der Gesamtverschuldung zum Bruttoinlandsprodukt abgestellt wird. Auch die vom Bundesverfassungsgericht zur Bestimmung einer extremen Haushaltsnotlage herangezogenen Kriterien der Kreditfinanzierungsquote und der Zins-Steuer-Quote kommen als maßgebliche Indikatoren in Betracht. Der wissenschaftliche Beirat favorisiert in seinem Gutachten die Primärüberschussquote als entscheidenden Faktor. Denkbar ist schließlich auch, mit dem Vergleich zur Situation in anderen Bundesländern einen relativen Maßstab zu verankern oder verschiedene Kriterien zu kombinieren.

Mit Blick auf das notwendige Maß an Eindeutigkeit und Verbindlichkeit ist aus gesetzwissenschaftlicher Sicht allerdings zu fordern, dass die gesetzlich fixierten Indikatoren möglichst zweifelsfrei bestimmt werden können und mit anderen rechtlichen Verschuldungsgrenzen kompatibel sind. Dass derzeit die drei Regelungsebenen (Landesverfassungsrecht, Grundgesetz, Gemeinschaftsrecht) mit ihren jeweiligen Verschuldungsgrenzen zum Teil verschiedene Ziele mit unterschiedlichen Mitteln verfolgen und deshalb auch unterschiedliche Bezugsgrößen verwenden<sup>135</sup>, erschwert die politisch regelmäßig nicht opportune Feststellung einer Haushaltskrise erheblich und verhindert damit frühzeitige Maßnahmen zur Vermeidung extremer Haushaltsnotlagen. Insofern sprechen gewichtige Argumente dafür, die gemeinschaftsrechtlichen Kriterien als Indikatoren im Haushaltsnotlagengesetz festzuschreiben.

---

<sup>134</sup> In diesem Sinne Isensee (2004: 227ff, 247 f); ebenso bereits Selmer (1993: 57).

<sup>135</sup> Vgl. Kloepfer/Rossi (2003: 319ff, 343).



### **6.2.2. Haushaltsnotlagenfeststellung, insbesondere durch die Institutionalisierung einer unabhängigen Feststellungsinstanz**

Ist der Tatbestand der Haushaltsnotlage erfüllt, so stünde der Eröffnung eines Haushaltsnotlagenverfahrens an sich nichts mehr im Wege. Fraglich ist „nur“, wer dazu berechtigt sein soll, das Vorliegen der Haushaltsnotlage und damit die tatbestandlichen Voraussetzungen eines Haushaltsnotlagenverfahrens verbindlich festzustellen. Man braucht kein Experte der ökonomischen Theorie des Bundesstaates oder der Theorie des „organizational behaviour“ zu sein (eine Theorie, die sich mit dem erwartbaren Verhalten von Organisationen beschäftigt<sup>136</sup>), um das *Rollenverhalten* des um Bundeshilfen nachsuchenden Landes und des möglicherweise zahlungspflichtigen Bundes vorherzusagen: das „klamme“ Land wird seine unübersehbare Haushaltsnotlage reklamieren und durch ein finanzwissenschaftliches Gutachten zu untermauern suchen, der Bund wird – ebenfalls finanzwissenschaftlich munitioniert – das Vorliegen einer Haushaltsnotlage bestreiten, unterstützt durch den Chor der anderen Länder, die einer wie auch immer gearteten Form der Inpflichtnahme beizeiten entgegentreten wollen. Es bedarf also eines *neutralen Dritten*, dem die Kompetenz zusteht, die Haushaltsnotlage eines Landes verbindlich festzustellen. Christoph Paulus hat diesen Sachverhalt – allerdings bezogen auf ein Insolvenzverfahren für souveräne Staaten – unter der zutreffenden Überschrift „Verbot einer Rollenüberschneidung“ wie folgt auf den Punkt gebracht<sup>137</sup>:

„Das Grundgebot der weltweit eingeforderten bzw. nachdrücklich anempfohlenen Rechtsstaatlichkeit verlangt, dass ein Schuldenregulierungsverfahren nicht allein in den Händen der betroffenen Parteien liegen darf. *Zumindest in letzter Instanz muss ein neutraler Dritter das Verfahren leiten.* Erst und nur dann wird es diejenigen Vorteile voll entwickeln können, die sich aus dem Vergleich mit dem privatrechtlichen Insolvenzverfahren ergeben. Diese fundamentale Erkenntnis nötigt unmittelbar zu dem Schluss, dass der Internationale Währungsfonds oder die Weltbank schwerlich als entsprechende Amtsträger auftreten können. Denn beide Institutionen sind zu sehr Interessenvertreter (und sei es auch nur in den Augen der Schuldnerländer), indem sie eben auch Gläubiger sind.“

#### (1) Auf der Suche nach einer geeigneten neutralen Instanz

Wenn man sich auf die Suche nach einer geeigneten neutralen Instanz macht, befindet man sich in einer Auswahl-situation, die im verwaltungswissenschaftlichen Sprachgebrauch als

---

<sup>136</sup> Vgl. dazu mit weiteren Nachweisen Schuppert (1994: 647ff).

<sup>137</sup> Paulus (2002: 730).

„institutional choice“ oder auch „organizational choice“ bezeichnet wird<sup>138</sup>. Dabei geht es um die Frage, ob von einer schon bestehenden oder noch zu schaffenden Institution diejenige „institutionelle Kompetenz“<sup>139</sup> erwartet werden kann, die erforderlich ist, um gerade das in Rede stehende spezifische Problem – hier: Befinden über den Tatbestand der Haushaltsnotlage – autoritativ und mit befriedender Wirkung zu entscheiden. Dabei wird man sich – beraten durch die „organizational choice“-Literatur<sup>140</sup> und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur funktionsadäquaten Organstruktur<sup>141</sup> – relativ unproblematisch auf die folgenden Kriterien verständigen können:

- möglichst hohes Maß an Unabhängigkeit;
- möglichst hohes Maß an Sachverstand (hier: finanzwissenschaftlichem, aber auch verfassungsrechtlichem);
- hohe Reputation der Mitglieder des Entscheidungsgremiums, um die Akzeptanzchancen der Entscheidung zu erhöhen und
- eine Organisation und ein Verfahren der Entscheidungsfindung, das eine ebenso gründliche wie zügige Entscheidung gewährleistet.

Wenn man diese Kriterien anlegt, so wird man dem bisher als Feststellungsinstanz tätigen Bundesverfassungsgericht eine extrem hohe Unabhängigkeit und eine extrem hohe Reputation seiner Mitglieder bescheinigen dürfen. Das Gericht verfügt aber von Hause aus nicht über *finanzwissenschaftlichen Sachverstand* (mit Ausnahme der vereinzelt Richter, die auf dem Gebiet des Finanzverfassungsrechts gearbeitet haben) und die *Verfahrensdauer* ist vergleichsweise lang und außerdem stark davon abhängig, ob das Bundesverfassungsgericht in anderen, eilbedürftigen Fällen als „Krisenmanager“ zum Einsatz kommt. Die letzten Monate belegen diese Einschätzung in hinreichender Weise.

Zieht man aus diesen Gründen für ein zu entwerfendes Haushaltsnotlagen-Grundsatzgesetz das Bundesverfassungsgericht als Feststellungsinstanz nicht in Betracht, so liegt es bei der weiteren Suche nahe, sich eine Instanz „zu basteln“ und dabei eine *pluralistische Zusammensetzung* vorzusehen, die erwarten lässt, dass möglichst alle entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte repräsentiert sind und in die Entscheidungsfindung einfließen. Mit solchen *pluralistisch zusammengesetzten Entscheidungsgremien* hat man in der Verwaltungsorganisation

---

<sup>138</sup> Schuppert (1994: 647ff); daran anknüpfend Reichard (1996, 101ff).

<sup>139</sup> Begriff bei Schuppert (1994: 647ff).

<sup>140</sup> Siehe neben den in Fußnote 142 genannten Autoren: Loeser (1988); Müller (1993).

gerade bei schwierigen Entscheidungsproblemen auch wertender Art (Filmförderungsentscheidungen, Indizierung von Schriften als jugendgefährdend<sup>142</sup>), gute Erfahrungen gemacht und nicht von ungefähr hat das Bundesverwaltungsgericht solchen pluralistischen Entscheidungsinstanzen einen von den Verwaltungsgerichten zu respektierenden *Beurteilungsspielraum* zuerkannt<sup>143</sup>. Außerdem hat das Verfahren eines „institutional design“ den großen Vorteil, auch das *Entscheidungsverfahren* regeln und problemspezifisch zuschneiden zu können.

Nach diesen Vorüberlegungen hat der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen viel für sich<sup>144</sup>, eine eigenständige neuartige Feststellungsinstanz zu schaffen, die er „*Stabilitätsrat*“ nennt, der sich aus Finanzministern der Länder sowie aus dem Bundesrechnungshof, der Bundesbank und unabhängigen Sachverständigen unter der Federführung des Bundesfinanzministeriums zusammensetzt. Ob diese spezifische Zusammensetzung das letzte Wort sein muss, kann an dieser Stelle dahinstehen; die „Richtung stimmt“ und die Grundidee ist überzeugend.

## (2) Überlegungen zum schwierigen Problem des Initiativrechts

Einer der praktisch und politisch wichtigsten Punkte ist die Frage, wer das Haushaltsnotlagenverfahren in Gang setzen kann, also das *Antrags- oder Initiativrecht* hat. Sucht man dafür nach einer Lösung, so ist es hilfreich, einen Blick auf das *Insolvenzrecht* zu werfen, das dafür wichtige Anregungen bereithält.

Der „Normalfall“ des Insolvenzverfahrens ist der, dass es auf Antrag des Schuldners oder der Gläubiger in Gang gesetzt wird (§ 13 Abs. 1 InsO). Eröffnungsgrund ist die Zahlungsunfähigkeit (§ 17 Abs. 1 InsO). Abgewickelt wird das Verfahren durch den *Insolvenzverwalter*, so dass es sich um eine Form der *Fremdverwaltung* handelt. Aber das ist nur der Normalfall; für unseren Diskussionszusammenhang viel interessanter ist das sog. *Planverfahren*, das von der neuen Insolvenzordnung bereitgestellt wird und auf das ein kurzer Blick geworfen werden soll.

---

<sup>141</sup> Vgl. dazu mit Nachweisen Ossenbühl (1988::§ 62, Rn 49).

<sup>142</sup> Siehe BVerwGE 39, 197 – Bundesprüfstelle.

<sup>143</sup> Vgl. dazu mit Nachweisen Schuppert (2000: 519ff).

<sup>144</sup> Anderer Ansicht in einer der Sache nicht dienlichen polemischen Zuspitzung Kerber (2005).

## (a) Ein Blick auf das insolvenzrechtliche Planverfahren

Der Grundgedanke des Planverfahrens lässt sich mit Christoph Paulus wie folgt skizzieren<sup>145</sup>:

„Der mit ‚Insolvenzplan‘ überschriebene 6. Teil der Insolvenzordnung stellt ein Novum in der Geschichte des deutschen Insolvenzrechts dar. Denn mit der Regelung der §§ 217 ff. InsO, die gern auch als ‚Kernstück‘ der Reform gepriesen wird, wurde das bis dahin gewissermaßen prototypisch zwingende Insolvenzrecht (*ius cogens*) bis zu einem gewissen Grad disponibel gemacht. Den Betroffenen wird nach näherer Maßgabe des § 217 InsO die Möglichkeit eingeräumt, von den Liquidationsvorschriften abzuweichen und ein für den konkreten Insolvenzfall *maßgeschneidertes Lösungskonzept* zu entwickeln. Auch wenn das Gesetz die Zielrichtung eines Planverfahrens nicht vorschreibt, so war doch von Anfang an klar – und wird allmählich zunehmend durch die Praxis bestätigt –, dass es vornehmlich zur Sanierung des schuldnerischen Unternehmens eingesetzt wird. Auf diese Weise eröffnet sich eine völlig neue (und daher gewöhnungsbedürftige) Perspektive, dass nämlich die bislang mit einem Makel behaftete *Insolvenz als Sanierungschance* genutzt werden kann und damit volkswirtschaftlich hoch willkommen ist. Zur Sicherheit und zur Klarstellung sei noch einmal daran erinnert: Es ist keineswegs so, dass diese Möglichkeit dem Gläubiger altruistisches Gebaren aufoktroziert; vielmehr liegt es in deren ureigenstem, ökonomischen Interesse, dass diese Perspektive realisiert wird.“

Ist schon dieser Grundgedanke des Planverfahrens mit dem Grundgedanken eines Haushaltsnotlagenregimes voll kompatibel, so finden sich weitere wertvolle Anregungen in dem von Paulus geschilderten „Zusammenspiel mit Eröffnungsgrund und Eigenverwaltung“<sup>146</sup>:

„Es wurde schon angedeutet, dass es zumindest derzeit noch in Deutschland mit der Wahrnehmung des insolvenzrechtlichen Planverfahrens als Sanierungschance nicht zum Besten steht. Dabei hat das neue Gesetz sogar noch zwei weitere Instrumente geschaffen, die diese Option noch verbessern können:

In Gestalt des § 18 InsO stellt das Gesetz einen Eröffnungsgrund zur Verfügung, der *in eine Phase des kriselnden Unternehmens reicht*, in der die Chancen für eine Sanierung noch nicht verbaut sind. Der für die vorliegend angesprochene Situation entscheidende Vorteil dieses Insolvenzauslösungsgrundes liegt darin, dass er einzig und allein vom Schuldner ausgelöst werden kann. Kein noch so drängender Gläubiger kann ihn also zu einem Zeitpunkt mit einem eigenen Antrag überrumpeln. Wenn die rechtsberatende Zunft (und hierzu gehören gewisslich auch die Steuerberater sowie Wirtschaftsprüfer) diesen Vorteil erkennen und zum Maßstab ihres eigenen Handelns machen und für ihre Klientel umsetzen würde, dann böte sich zu diesem frühen Zeitpunkt eine Vorgehensweise an, die sich unter dem Stichwort ‚pre-packaged-plan‘ etabliert hat. Damit ist gemeint, dass sich Schuldner, Berater sowie zumindest die wichtigsten Gläubiger zusammensetzen und einen Plan in der vorgeschriebenen Art und Weise noch vor Stellung des Insolvenzantrags ausarbeiten. Wird das Verfahren dann eröffnet, kann der Plan in denkbar geschwindiger Manier zur Abstimmung gestellt

<sup>145</sup> Paulus (2004: 1568ff, 1573).

<sup>146</sup> Paulus (2004: 1574 f).

werden. Man beachte, dass im Falle der Herlitz-Insolvenz entsprechend verfahren wurde, und dass das Insolvenzverfahren nach bereits sechs Wochen wieder beendet wurde.

Die zweite Erleichterung der Einschätzung, dass ein Insolvenzverfahren eine Sanierungschance darstellt, hat das Gesetz in Gestalt der in den §§ 270 ff. InsO geregelten Eigenverwaltung geschaffen. Auch hierzu wurde oben bereits ausgeführt, dass die größere Barriere gegen die praktische Handhabung dieses neuen Instrumentariums in den überkommenen Vorstellungen (und damit in dem Geschichtsbewusstsein aller Rechtsanwender) liegt. Immerhin scheint sich aber so etwas wie eine deutsche Variante der Eigenverwaltung herauszukristallisieren: Man entlässt innerhalb des Managements die – üblicherweise existierende – Reizfigur und ersetzt sie durch einen ad hoc berufenen Sanierungsspezialisten. Auf diese Weise erzielt man einen Kompromiss zwischen Eigenverwaltung und Fremdverwaltung. Anders als das auch insoweit berühmte-berühmte US-amerikanische Insolvenzrecht sieht das deutsche Recht übrigens ohnedies eine *Kontrolle des eigenverwaltenden Schuldners in Gestalt des Sachwalters*, §§ 274 f. InsO, vor.

In dem Maße, in dem diese Kombination Schule macht, lässt sich das Sanierungspotenzial des neuen Insolvenzrechts erst richtig ausschöpfen.“

#### (b) Nahe liegende Konsequenzen

Was das Initiativrecht angeht, so bietet es sich an, nach dem Vorbild der Insolvenzordnung eine *gestaffelte Lösung* vorzusehen. *In der Phase der sich anbahnenden*, aber wohl kaum vermeidbaren *Haushaltskrise* stünde das Antragsrecht auf Auslösung eines Haushaltsnotlagenverfahrens nur dem jeweiligen Land zu und niemandem sonst. Ist aber die Haushaltsnotlage nachhaltig eingetreten, so steht das Antragsrecht nicht nur dem in Bedrängnis geratenen Land zu, sondern auch dem „Stabilitätsrat“, der damit gewissermaßen von Amts wegen das Haushaltsnotlagenverfahren in Gang bringt.

Was die *Alternative von Eigen- oder Fremdverwaltung* angeht, so ist nach dem Grundgedanken des Bundesstaates die *autonomieschonende Eigenverwaltung* eindeutig vorzugswürdig. Interessant ist in diesem Zusammenhang, was der sog. Heidelberger Kommentar<sup>147</sup> zur praktischen Bedeutung und Handhabung der Eigenverwaltung zu berichten weiß<sup>148</sup>:

„Die praktische Bedeutung der Eigenverwaltung ist bisher gering. Ende 1999 wurde die Öffentlichkeit auf diese Verfform aufmerksam gemacht, als iF der *Philipp Holzmann AG* der Vorstand nach gescheiterten Verhandlungen mit den GIBanken ein Ins-Verf mit Eigenverwaltung beantragte[...].

Besonderes Aufsehen erregte dann die Anordnung der Eigenverwaltung iF der *Babcock Borsig AG* durch den ausf begründeten, die Einmischung der Politik kritisieren-

<sup>147</sup> Eickmann et al. (2006).

<sup>148</sup> Landfermann (2006: §§ 270ff InsO, Rdz. 10f).

den Beschl des AG Duisburg v. 1.9.2002 (ZInsO 2002, 1046; dazu wiederum krit Kluth ZInsO 2002, 1001). In diesem Fall hatte die Geschäftsleitung vor der Ver-Eröffnung einen erfahrenen InsVerw in den Vorstand aufgenommen, um Bedenken wegen einer GlGefährdung durch die Eigenverwaltung zu zerstreuen. Diese Praxis, die zunächst in dem weiteren GroßVerf *Kirch Media AG*, später auch iF *Grundig* übernommen wurde, wurde in der Lit zum Teil als ‚Selbstausswahl des InsVerw‘ negativ bewertet (Frind ZInsO 2002, 751). Weder eine solche Erweiterung des Vorstands, die im Einzelfall durchaus zweckmäßig sein kann, noch Erwartungen, die von politischer Seite geweckt werden, hindern den InsRichter aber daran, in richterlicher Unabhängigkeit auf der Grundlage der gesetzlichen Voraussetzungen über die Eigenverwaltung zu entscheiden (vgl. Uhlenbruck NJW 2002, 3219).“

Für ein zu entwerfendes Haushaltsnotlagenverfahren wäre daher zu überlegen, wie der allein in den Bundesstaat passenden Eigenverwaltung Elemente einer Fremdverwaltung beigemischt werden können, etwa derart, dass dem notleidenden Land – wie beim Insolvenzfall Karstadt/Quelle – ein „Chief Restructuring Officer“ als Sanierungshelfer zur Seite gestellt wird<sup>149</sup> oder dass bestimmte Entscheidungen nur im Einvernehmen mit dem „Stabilitätsrat“ getroffen werden dürfen. Für die Institution eines Staatskommissars ist in einem solchen autonomie-schonenden Konzept kein Platz<sup>150</sup>.

### **6.2.3. Haushaltsnotlagensanierung, insbesondere durch Normierung einer bedingungsabhängigen Mittelbewilligung**

Wie aus der Beschäftigung mit der Praxis der Kommunalaufsicht wie mit der Praxis des Internationalen Währungsfonds zu lernen ist, sollte ein Sanierungsregime aus zwei Elementen bestehen, nämlich einem in Eigenverwaltung zu erstellenden Sanierungskonzept und einer konditionierten Mittelbewilligung.

Was zunächst das Haushaltssanierungskonzept angeht, so sollte es die allgemeinen Sparziele formulieren und die Selbstbindungen der Landesregierung festlegen<sup>151</sup>. In einem zweiten Teil wären die konkreten Sanierungsschritte darzulegen und mit einer zeitlichen Perspektive zu versehen. Dass dieses Sanierungskonzept in Eigenverwaltung zu erstellen ist, hindert nicht, als Obliegenheit des jeweiligen Landes vorzusehen, dabei den Rat der Mitglieder des „Stabi-

---

<sup>149</sup> Bericht der Financial Times Deutschland vom 19. November 2004 (S. 2) mit dem Titel: „Achenbach bekommt Sanierungshelfer. Ein Chief Restructuring Officer soll den Karstadt/Quelle-Chief unterstützen“.

<sup>150</sup> So aber Kerber (2002: 389ff).

<sup>151</sup> Vgl. für die kommende Ebene die entsprechenden Überlegungen bei Mlynek (1995: 55ff).

litätsrates“ einzuholen. Nach Fertigstellung des Sanierungskonzepts ist es dem „Stabilitätsrat“ vorzulegen, der darüber zu entscheiden hat, ob es eine ausreichende Gewähr dafür bietet, dass mit den zu gewährenden Sanierungshilfen das Sanierungsziel erreicht werden kann.

Werden Mittel als Sanierungshilfe zur Verfügung gestellt, so ist ihre Auszahlung an die Erfüllung von Auflagen und Bedingungen zu knüpfen. Auch hier kann die kommunalrechtliche Unterscheidung von Zweckzuweisungen und solchen Zuweisungen, deren Verwendung im Ermessen der Gemeinde steht<sup>152</sup>, durchaus hilfreich sein. Als praktisches Instrument des Sanierungsregimes bietet sich ein zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land zu schließender Sanierungsvertrag an, dessen konkrete Gestalt unter Hinzuziehung der Expertise des „Stabilitätsrates“ auszuhandeln ist. Gesetzliche Vorgaben im Detail sollten hier nicht gemacht werden.

## **7. Verfassungsrechtliche Probleme der Institutionalisierung eines Haushaltsnotlagenregimes**

### **7.1. Gesetzgebungskompetenz**

Die für ein solches Gesetz erforderliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes findet sich in Art. 109 Abs. 3 GG. Darauf hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Aufforderung, ein (als solches nicht bezeichnetes) Haushaltsnotlagengesetz zu erlassen, ausdrücklich hingewiesen.<sup>153</sup> Insofern sollte die dogmatische Unterscheidung zwischen Grundsatzgesetzgebung und Maßstäbegesetzgebung nicht überbetont werden.<sup>154</sup> Anzuknüpfen ist vielmehr an den Gedanken des Bundesverfassungsgerichts, dass die Finanzverfassung eine gesetzliche Maßstabgebung verlangt, die den rechtsstaatlichen Auftrag eines gesetzlichen Vorgriffs in die Zukunft in der Weise erfüllt, dass die Verfahren, Entscheidungsmaximen und Instrumente bereits zur Verfügung stehen, bevor sie konkret zur Anwendung kommen müs-

---

<sup>152</sup> Das Verhältnis von Zweckzuweisungen und allgemeinen Zuweisungen ist aus der Governanceperspektive – Regieren mit dem goldenen Zügel – ein zentraler Punkt bei der Ausgestaltung der kommunalen Finanzautonomie.

<sup>153</sup> BVerfGE 86, 148, 266.

<sup>154</sup> Vgl. aber bspw. Waldhoff (2000: 193, 208ff); von Schweinitz (2003: 196ff).

sen.<sup>155</sup> Nach dieser Interpretation ermöglicht Art. 109 Abs. 3 GG nicht nur, sondern fordert gerade zu, dass der Gesetzgeber Vorkehrungen für Haushaltsnotlagen trifft, bevor es zu solchen kommt.

## **7.2. Haushaltsautonomie der Länder**

Auch die von Art. 109 Abs. 1 GG im Grundsatz gewährte Haushaltsautonomie der Länder steht der Schaffung eines Haushaltsnotlagengesetzes mit entsprechenden Beschränkungsmöglichkeiten des haushaltswirtschaftlichen Gestaltungsspielraums der Länder nicht entgegen. Denn erstens ist die Haushaltsautonomie der Länder gemäß Art. 109 Abs. 2 GG ohnehin zugunsten der gemeinsamen Verpflichtung auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durchbrochen. Und zweitens hat das Bundesverfassungsgericht deutlich hervorgehoben, dass die Inanspruchnahme von Bundeshilfen zur Sanierung von Haushaltsnotlagen Beschränkungen der Haushaltsautonomie rechtfertigen.<sup>156</sup> In Anwendung dieser Rechtsprechung bestimmt § 12 Abs. 4 S. 3 MaßstäbeG, dass Hilfen zur Sanierung mit strengen Auflagen und einem verbindlichen Sanierungsprogramm zu verknüpfen sind.

## **7.3. Gliedstaatliche Souveränität**

Diese bereits geltende Rechtslage verdeutlicht, dass auch die gliedstaatliche Souveränität einem Haushaltsnotlagenregime und den von seiner Anwendung ausgehenden Beschränkungen nicht nur der haushaltswirtschaftlichen, sondern der gesamten politischen Gestaltungsfreiheit nicht entgegensteht. Die zweistufige Konstruktion des Haushaltsnotlagenregimes, bestehend aus einem allgemeinen Haushaltsnotlagengesetz und einem seine Anwendung konkretisierenden Sanierungsvertrag, gewährleistet – im Unterschied etwa zur Einsetzung eines Bundesbeauftragten – eine weitgehende Aufrechterhaltung der Souveränität der Länder. Denn das Haushaltsnotlagengesetz führt als solches noch nicht unmittelbar zu Einbußen des Handlungsspielraums der Länder, sondern zeigt für alle Länder gleichermaßen nur Beschränkungsmöglichkeiten für den Fall auf, dass sie in der Zukunft in eine extreme Haushaltsnotlage geraten.

---

<sup>155</sup> Vgl. BVerfGE 101, 158, 217; näher zu der Übertragung des Rawls'schen „Schleier des Ungewissen“ auf die Finanzverfassung etwa Waldhoff (2000: 216).

<sup>156</sup> BVerfGE 86, 148, 269.



Diese drohenden Beschränkungsmöglichkeiten machen zugleich den präventiven Charakter des Haushaltsnotlagenregimes aus, denn es gilt sie im Interesse der Bewahrung der vollständigen Handlungsfähigkeit durch eine besonnene Haushaltswirtschaft zu vermeiden. Sofern es gleichwohl in einem Land zu einer Haushaltsnotlage kommt, stellt sich der Abschluß eines konkreten Sanierungsvertrags als freiwilliger Souveränitätsverzicht und somit letztlich als Souveränitätsausübung dar. Im Übrigen dient der partielle Souveränitätsverzicht der Rückgewinnung der eigenen Handlungsfähigkeit. Dies ist der Grundgedanke, der dem modernen Insolvenzrecht zu Grunde liegt und der auch auf die Sanierung von Landeshaushalten übertragen werden kann.

#### **7.4. Statusgleichheit der Bundesländer**

Auch die Statusgleichheit der Bundesländer steht der Anwendung eines Haushaltsnotlagenregimes auf ein Land oder mehrere Länder nicht entgegen. Zwar ist es grundsätzlich Wesen des Bundesstaatsprinzips, dass die Länder einander formal gleichgestellt sind, also sowohl im Verhältnis untereinander als auch in ihrem Verhältnis zum Bund über dieselben Rechte und Pflichten verfügen.<sup>157</sup> Die rechtliche Gleichheit der Länder wird vor allem dort relevant, wo der Bund politisch mit ihnen verhandeln muss. Dann nämlich verbietet es der gleiche verfassungsrechtliche Status aller Länder dem Bund, einzelne Länder von den Verhandlungen auszuschließen oder zu benachteiligen.<sup>158</sup> Für die Finanzbeziehungen im Bundesstaat hat das Bundesverfassungsgericht daraus die Pflicht des Bundes abgeleitet, „die Länder bei einer Finanzmittelverteilung nach gleichen Maßstäben zu behandeln“<sup>159</sup>.

Diesem verfassungsrechtlichen Postulat wird insbesondere durch die erste Stufe des zweistufigen Haushaltsnotlagenregimes Rechnung getragen. Sinn und Zweck des Haushaltsnotlagengesetzes ist es gerade, allgemeine Maßstäbe für den Umgang mit Haushaltsnotlagen aufzustellen, die als verbindliche Leitlinien bei konkreten Sanierungsmaßnahmen fungieren. Insofern verhindert ein Haushaltsnotlagengesetz, dass Haushaltsnotlagen in verschiedenen Ländern nach unterschiedlichen, möglicherweise gar parteipolitischen Maßstäben gemessen und

---

<sup>157</sup> So bereits BVerfGE 1, 299 (315); vgl. dazu auch Schneider (1991: 2451); Bauer (1998: Art. 20 (Bundesstaat), Rn. 25).

<sup>158</sup> Vgl. dazu BVerfGE 12, 205, 255 f.; BVerfGE 41, 291, 308.

<sup>159</sup> BVerfGE 39, 96, 119.

behandelt werden. Es stellt vielmehr sicher, dass jedes Land im Falle einer Haushaltsnotlage nach denselben, im vorhinein feststehenden Vorgaben einem gesetzlich fixierten Verfahren unterworfen wird, in dem nach verbindlich normierten Kriterien ein auf den jeweiligen Fall zugeschnittener Sanierungsvertrag ausgehandelt wird. Für strukturelle Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen verschiedenen Ländergruppen – etwa für die Flächenstaaten auf der einen und die Stadtstaaten auf der anderen Seite – ist das Haushaltsnotlagengesetz dabei durchaus offen. Eine solche Differenzierung verletzt nicht den Grundsatz der Statusgleichheit, sondern ist durch einen sachlichen Grund mindestens gerechtfertigt, möglicherweise sogar geboten.

## **8. Bedeutung dieser Überlegungen für die anhängigen verfassungsgerichtlichen Verfahren, insbesondere den „Fall Berlin“**

Die Bedeutung der bisherigen Überlegungen erschöpft sich nicht darin, als Grundlage für den Entwurf eines Haushaltsnotlagen-Grundsatzgesetzes zu dienen und darüber hinaus – wie Charles Beat Blankart zu Recht reklamiert<sup>160</sup> – dem Vorhaben einer Föderalismusreform Impulse zu geben; die Konsequenzen sind vielmehr schon zum jetzigen Zeitpunkt – also nicht nur *de lege ferenda* – klar und deutlich:

Die erste Konsequenz besteht darin, dass das Bundesverfassungsgericht sich u.E. von der – wie man es sozialwissenschaftlich formulieren würde – „Pfadabhängigkeit“ der im Falle Bremens und des Saarlandes eingeschlagenen Rechtsprechung lösen muss und *sich der Rolle entzieht*, jetzt im Falle Berlins, dann wieder bei den Ländern Bremen und Saarland und wahrscheinlich demnächst bei anderen Bundesländern die Aufgabe einer Haushaltsnotlagen-Feststellungsinanz und eines Krisenmanagers wahrzunehmen – und dies alles nur gestützt auf den Verfassungsgrundsatz der Bundestreue, der damit interpretatorisch im geradezu grenzenloser Weise überdehnt wird. Das Gericht sollte sich auf seine Grundsatzentscheidung von 1992 rückbesinnen und *den Gesetzgeber erneut und diesmal dezidierter in Pflicht nehmen*, ein Haushaltsnotlagen-Grundsatzgesetz vorzulegen, das als rahmenhafte Regelungsstruktur als *Governanceinstrument zur Bewältigung von Haushaltskrisen im Bundesstaat* fungiert. Die

---

<sup>160</sup> Blankart, Haftungsgrenzen im föderalen Staat. Wider die prämienlose Vollkaskoversicherung. Ein Regelwerk zur Eindämmung der Staatsverschuldung, in: FAZ vom 26.11.05, S. 13.

politischen Realisierungschancen eines solchen Projekts sind möglicherweise jetzt – angesichts des noch ungebrochenen Elans der großen Koalition – besser denn je.

Die zweite Konsequenz wollen wir als die *Ausstrahlungswirkung auf den Fall Berlin* bezeichnen. Man könnte sich vorstellen, dass das Bundesverfassungsgericht die in der ersten Jahreshälfte 2006 zu erwartende mündliche Verhandlung dazu nutzt – gewissermaßen in einer vorweggenommenen Simulation des Feststellungsverfahrens vor einem „Stabilitätsrat“ – unter Anhörung der vom Wissenschaftlichen Beirat des BMF genannten Institutionen zu einem Urteil über die Haushaltsnotlage Berlins zu kommen und – bejahendenfalls – dem Bund und dem Land Berlin aufzugeben, sich in Orientierung an einem gedachten, gewissermaßen virtuell schon existierenden Haushaltsnotlagen-Grundsatzgesetzes auf einen Sanierungsvertrag zu verständigen, der ein Konditionalitätsregime ausarbeitet und die Rechte und Pflichten von Bund und Land in der Sanierungsphase ausbuchstabiert. Der „Fall Berlin“ könnte auf diese Weise zum Prototyp eines im Entstehen begriffenen Haushaltsnotlagenregimes werden und zugleich – wegen der besonderen Situation Berlins nur in begrenztem Maße – als Testfall für die Praktikabilität der bisher nur im Entwurf existierenden Regelungsstrukturen fungieren.

## Literatur

*Bauer, Hartmut* 1992: Die Bundestreue. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre, Tübingen.

*Bauer, Hartmut* 1998: Art. 20 (Bundesstaat), in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz – Kommentar, Tübingen.

*Benz, Arthur* 1985: Föderalismus als dynamisches System. Die Zentralisierungs- und Dezentralisierungsprozesse im föderativen Staat, Opladen.

*Berensmann, Kathrin* 2003: Die Einbeziehung privater Gläubiger in die Prävention und Bewältigung von internationalen Verschuldenskrisen, in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berichte und Gutachten 7/2003, Bonn.

*Birk, Dieter* 1993: Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder und Finanzierung der deutschen Einheit, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993, 85 –90.

*Blanckart, Charles Beat* 2005: Haftungsgrenzen im föderalen Staat. Wider die prämienlose Vollkaskoversicherung. Ein Regelwerk zur Eindämmung der Staatsverschuldung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.11.05, 13.

*Blum, Peter* 2004: Wege zu besserer Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Begründung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle, in: Ständige Deputation des deutschen Juristentages (Hrsg.): Verhandlungen des 65. Deutschen Juristentages, Band I, Gutachten I, München.

*Böckenförde, Ernst-Wolfgang* 1983: Die Eigenart des Staatsrechts und der Staatsrechtswissenschaft, in: Achterberg, Norbert/ Krawietz, Werner/ Wyduckel, Dieter (Hrsg.): Recht und Staat im sozialen Wandel. Festschrift für Hans-Ulrich Scupin zum 80. Geburtstag, Berlin, 317 –331.

*Budäus, Dietrich* 2005: Rating von Bund, Ländern und Kommunen: Wie kreditwürdig ist der öffentliche Sektor?, discussion paper, Universität Hamburg.

*Bull, Hans Peter/Mehde, Veith* 2000: Der rationale Finanzausgleich – ein Gesetzgebungsauftrag ohnegleichen, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2000, 305 – 314.

*Conrad, Jan Hendrik* 1999: Die Geschichte der ungleichen Verträge im neueren Völkerrecht, Marburg.

*Dabrowski, Martin/Fisch, Andreas/Gabriel, Karl/Lienkamp, Christoph* (Hrsg.) 2003: Die Diskussion um ein Insolvenzrecht für Staaten, Berlin.

*Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger* 2002: Völkerrecht, Band I/3: Die Formen des völkerrechtlichen Handelns; Die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft, 2. Auflage, Berlin 2002.

*Dreyer, Mathias/Richter, Walter* 2005: Dezentrale Organisationsformen im Neuen Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage, Wiesbaden, 171 – 178.

*Eickmann, Dieter/ Flessner, Axel/Irschlinger, Friedrich/Landfermann, Hans-Georg/ Marotzke, Wolfgang, Stephan, Guido* 2006: Heidelberger Kommentar zur Insolvenzordnung, Heidelberg.

*Faber, Angela* 2005: Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2005, 933 – 946.

*Fischer-Menshausen, Herbert* 1996: Art 107 GG, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band 3 (Art. 70-146), 3. Auflage, München.

*Franzius, Claudio* 2005: Governance und Regelungsstrukturen (WZB Discussion-Paper der Forschungsprofessur/Querschnittsgruppe „Neue Formen von Governance“), Berlin.

*Friauf, Karl Heinrich* 1999: Staatskredit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band IV (Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung), Heidelberg, § 91.

*Fox, Klaus-Peter* 2002: Das Rating von Ländern bei der Kreditaufnahme ist verzichtbar, in: Wirtschaftsdienst (2002), 357-363.

*Gschwendtner, Helmut* 1981: Grenzen der Staatsverschuldung unter besonderer Berücksichtigung des Staatshaushaltes von Baden-Württemberg, Tübingen.

*Hefeker, Carsten* 2002: Ein Insolvenzrecht für souveräne Staaten?, in: Wirtschaftsdienst 2002, 684 - 688.

*Henke, Klaus-Dirk/Schuppert, Gunnar Folke* 1993: Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland, Baden-Baden.

*Henke, Klaus-Dirk* 1995: Möglichkeiten zur Stärkung der Länderautonomie, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, 643 - 658.

*Hesse, Konrad* 1962: Der unitarische Bundesstaat, Heidelberg.

*Hesse, Konrad* 1988: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage, Heidelberg.

*Höfling, Wolfram* 1993: Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg.

*Hufen, Friedhelm* 1998: Über Grundlagengesetze, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates, Baden-Baden, 11 – 26.

*Isensee, Josef* 2004: Die Insolvenzfähigkeit des Staates, in: Heintzen, Markus/Kruschwitz, Lutz (Hrsg.): Unternehmen in der Krise, Berlin, 227 – 257.

- Jann, Werner* 2005: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Auflage, Wiesbaden, 74 – 83.
- Jost, Christoph* 2003: Argentinien: Umfang und Ursachen der Staatsverschuldung und Probleme der Umschuldung, in: Konrad-Adenauer-Stiftung – Auslandsinfo 11/2003, 29 –63.
- Kämmerer, Jörn Axel* 2005: Der Staatsbankrott aus völkerrechtlicher Sicht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 2005, Heft 3, S. 651 – 676.
- Kerber, Markus C.* 2002: Der verdrängte Finanzvorstand, Berlin/Heidelberg.
- Kerber, Markus C.* 2005: Auf dem Weg zum Bundesfinanzrat? (Diskussionspapier 2005/06), Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentation der TU Berlin (Hrsg.).
- Kirchhof, Ferdinand* 1997: Das Haushaltsrecht als Steuerungsressource, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1997, 749 – 757.
- Klatt, Hartmut* 1982: Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenz-föderalismus als Alternative zum kooperativen Bundesstaat, Aus Politik und Zeitgeschichte D 31/1982, 3 – 24.
- Kloepfer, Michael/Rossi, Matthias* 2003: Die Verschuldung der Bundesländer im Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht, in: VerwArch. 94 (2003), 319 –344.
- Korioth, Stefan* 1997: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen.
- Korioth, Stefan* 2002: Maßstabsgesetzgebung im bundesstaatlichen Finanzausgleich – Abschied von der „rein interessenbestimmten Verständigung über Geldsummen“?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2002, 335 –353.
- Köttgen, Arnold* 1965: Fondsverwaltung in der Bundesrepublik, Stuttgart u.a.
- Kommission für die Finanzreform* 1966 (Troeger-Kommission): Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland , 2. Auflage.
- Konrad, Kai A./Jochimsen, Beate* (Hrsg.) 2006: Finanzkrise im Bundesstaat, Frankfurt, Berlin, i. E.
- Kratzmann, Horst* 1982: Der Staatsbankrott. Begriff, Erscheinungsformen, Regelung, in: Juristenzeitung (JZ) 1982, 319 – 325.
- Kurbach, Janina* 2003: Global Governance und NGOs. Transnationale Zivilgesellschaft in internationalen Politiknetzwerken, Opladen.
- Landfermann, Hans-Georg* 2006: Vor §§ 270 ff InsO, in: Eickmann, Dieter/Flessner, Axel/Irschlinger, Friedrich/Landfermann, Hans-Georg/ Marotzke, Wolfgang, Stephan, Guido (Hrsg.): Heidelberger Kommentar zur Insolvenzordnung, Heidelberg.

*Lerche, Peter* 1973: Finanzausgleich und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, in: Blumenwitz, Dieter/Randelzhofer, Albrecht (Hrsg.): Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag, München, 299 – 319.

*Linck, Joachim* 2000: Das „Maßstäbengesetz“ zur Finanzverfassung – ein dogmatischer und politischer Irrweg, *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2000, 325 – 329.

*Loeser, Roman* 1988: Wahl und Bewertung von Rechtsformen für öffentliche Verwaltungsorganisationen, in: *Speyerer Arbeitshefte* Nr. 83, Speyer 1988.

*Lücke, Jörg* 2001: Die allgemeine Gesetzgebungsordnung. Zu den verfassungsimmanenten Grundpflichten des Gesetzgebers und der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit ihrer gesetzlichen Konkretisierung und Ausgestaltung, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2001, 1-49.

*Mahrenholz, Gottfried* 1989: Art 109 GG, in: *Alternativkommentar zum Grundgesetz (AK-GG)*, 2. Aufl. Neuwied.

*Maurer, Hartmut* 2005: *Staatsrecht I*, 4. Auflage, München.

*Mayntz, Renate* 2005: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunnar Folke: *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden, 11 – 20.

*Mlynek, Dieter* 1995: Anmerkungen zur Kommunalaufsicht in Zeiten knapper Kassen, in: *Niedersächsische Verwaltungsblätter (NdsVBl.)* 1995, 54 – 59.

*Müller, Nikolaus* 1993: Rechtsformenwahl bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Institutional Choice), Köln u.a.

*Ohler, Christoph* 2005: Der Staatsbankrott, *Juristenzeitung (JZ)* 2005, 590 – 599.

*Ossenbühl, Fritz* 1988: Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts*, Band III, § 62.

*Ossenbühl, Fritz* 1990: Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: derselbe (Hrsg.), *Regionalismus und Föderalismus in Europa*, Baden-Baden, S. 117 – 165.

*Paulus, Christoph G.* 2002: Überlegungen zu einem Insolvenzverfahren für Staaten, in: *Wertpapiermitteilungen (WM)* 2002, 725 – 734.

*Paulus, Christoph G.* 2003a: A Statutory Procedure for Restructuring Debts of Sovereign States, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft (RIW)* 2003, 401 – 406.

*Paulus, Christoph G.* 2003b: Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit von Gemeinden, in: *ZInsO* 2003, 869 – 872.

*Paulus, Christoph G.* 2004: Grundlagen des neuen Insolvenzrechts – Liquidations- und Planverfahren, in: *Deutsches Steuerrecht (DStR)* 2004, 1568 – 1575.

- Peffekoven, Rolf* 1994: Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance, Finanzarchiv 1994, 281 – 311.
- Popitz, Johannes* 1927: Der Reichssparkommissar, in: Deutsche Juristenzeitung (DJZ) 1927, Spalte 123 – 127.
- Reichard, Christoph* 1996: Institutionelle Wahlmöglichkeiten, in: Naschold, Frieder/Budäus, Dietrich/Jann, Werner/Mezger, Erika/Oppen, Maria/Picot, Arnold/Reichard, Christoph/Schanze, Erich/Simon, Nikolaus (Hrsg.): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin 1996, 101 – 125.
- Rengeling, Hans-Werner* 1990: Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV (Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung), Heidelberg.
- Rischer, Herbert* 1995: Finanzkontrolle staatlichen Handelns. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Prüfungsmaßstäbe, Heidelberg.
- Scharpf, Fritz W.* 1990: Föderalismus an der Wegscheide: eine Replik, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1990, 579-587.
- Scheuner, Ulrich* 1962: Struktur und Aufgaben des Bundesstaats in der Gegenwart, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1962, 641 - 648.
- Schneider, Hans-Peter* 1991: Die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland, NJW 1991, 2448.
- Schneider, Hans-Peter/Berlitt, Uwe* 2000: Die bundesstaatliche Finanzverteilung zwischen Rationalität, Transparenz und Politik, NVwZ 2000, 841 –848.
- Schulze-Fielitz, Helmuth* 1996: Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, VVDStRL (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer) 55, 231-277.
- Schulze-Fielitz, Helmuth* 2004: Wege, Umwege oder Holzwege zu besserer Gesetzgebung, in: Juristenzeitung (JZ) 2004, 862 – 871.
- Schuppert, Gunnar Folke* 1984: Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: VVDStRL (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer) 42, 217 – 266.
- Schuppert, Gunnar Folke* 1992: Die neue Ungleichheit – der deutsche Föderalismus vor neuen Herausforderungen, in: Becker, Josef (Hrsg.): Wiedervereinigung in Mitteleuropa, München, 219 – 238.
- Schuppert, Gunnar Folke* 1993a: Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft. Zur Steuerung des Verwaltungshandelns durch Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Grundfragen, Baden-Baden, 65 –114.



*Schuppert, Gunnar Folke* 1993b: Maßstäbe für einen künftigen Länderfinanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1993, 26 - 42.

*Schuppert, Gunnar Folke* 1994: Institutional Choice im öffentlichen Sektor, in: Dieter Grimm (Hrsg.): Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, 647 -684.

*Schuppert, Gunnar Folke* 2000: Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden.

*Schuppert, Gunnar Folke* 2001: Das Konzept der regulierten Selbstregulierung als Bestandteil einer als Regelungswissenschaft verstandenen Rechtswissenschaft, in: Die Verwaltung, Beiheft 4/2001, 201-252.

*Schuppert, Gunnar Folke* 2002a: Vor Art. 104a GG ff., Kommentierung, in: Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas (Hrsg.): Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band II, Heidelberg.

*Schuppert, Gunnar Folke* 2002b: Gemeinwohl, das, Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen, in: derselbe/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz, WZB-Jahrbuch 2002, Berlin, 19-64.

*Schuppert, Gunnar Folke* 2003: Gute Gesetzgebung. Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, Sonderheft 2003.

*Schuppert, Gunnar Folke* 2004: Koordination durch Struktursteuerung als Funktionsmodus des Gewährleistungsstaates, in: Benz, Arthur/ Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung, Berlin, 287 – 294.

*Schuppert, Gunnar Folke* 2005: Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, in: derselbe (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, 371-469.

*Selmer, Peter* 1993: Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: VVDStRL (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer) 52 (1993), 10 - 70.

*Tsebelis, George* 2002: Veto-Players: How Political Institutions Work, New York, NY.

*von Mutius, Albert* 1984: Die Steuerung des Verwaltungshandels durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: VVDStRL (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer) 42, 147 - 215.

*von Schweinitz, Sebastian* 2003: Das Maßstäbengesetz, Baden-Baden 2003.

*Waldhoff, Christian* 2000: Reformperspektiven der bundesstaatlichen Finanzverfassung im gestuften Verfahren, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2000, 193 – 221.

*Weigeldt, Klaus* 1999: Die Konditionalität des Internationalen Währungsfonds in ihrem Verhältnis zur Staatssouveränität und zu den Menschenrechten. Zugleich ein Beitrag zu den Entwicklungen staatlicher Souveränität im modernen Völkerrecht, Aachen.

*Wendt, Rudolf* 1999: Finanzhoheit und Finanzausgleich, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band IV (Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung), Heidelberg, § 104.

*Wendt, Rudolf* 2005: Antrag des Saarlandes an das Bundesverfassungsgericht vom 10. September 2005.

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* 1992: „Zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland“, Bonn.

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* 2005: „Haushaltskrisen im Bundesstaat“, Berlin.

## **HSoG Publishing**

Schlossplatz 1  
10178 Berlin · Germany

---

Tel. 030 - 21 23 12 -100

Fax 030 - 21 23 12 -999

---

[publishing@hertie-school.org](mailto:publishing@hertie-school.org)